



UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID

TESIS DOCTORAL

Sistemas de Gestión de Calidad en Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD)

Autora:

Esmeralda Giraldo Casado

Directores:

Alfonso Durán Heras

Carlos Mataix Aldeanueva

DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA MECÁNICA

Leganés, Septiembre 2008

TESIS DOCTORAL

Sistemas de Gestión de Calidad en Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD)

Autor: Esmeralda Giraldo Casado
Directores: Alfonso Durán Heras
Carlos Mataix Aldeanueva

Firma del Tribunal Calificador:

Firma

Presidente:

Vocal:

Vocal:

Vocal:

Secretario:

Calificación:

Leganés, de de

A Eva
A mis padres

AGRADECIMIENTOS

Gracias especialmente a mis padres por su ejemplo de entrega y superación, y a toda mi familia por su apoyo y alegría constantes.

A mis directores, Alfonso Durán y Carlos Mataix, por su profesionalidad, su cariño y por facilitarme enormemente el camino.

Por su impagable ayuda profesional y personal, a mis compañeros del Área de Ingeniería de Organización de la Universidad Carlos III de Madrid, del Departamento de Ingeniería de Organización, Administración de Empresas y Estadística (Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales) y del GOCMA (Grupo de Organización, Calidad y Medio Ambiente en Cooperación al Desarrollo) de la Universidad Politécnica de Madrid.

A la inmensa generosidad de las personas de Ingeniería Sin Fronteras y de la Coordinadora estatal de ONGD (CONGDE). Sin su colaboración, el desarrollo de este proyecto no habría sido posible. Gracias por vuestro esfuerzo e ilusión en la lucha por un mundo más justo.

A todos aquellos que me habéis amado, ayudado, comprendido, escuchado y acompañado en esta etapa de mi vida tan enriquecedora. Vosotros sois mi mayor premio.

RESUMEN

Sistemas de Gestión de Calidad en Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD)

El objeto de esta tesis doctoral es el análisis de los instrumentos de gestión de calidad aplicables en Organizaciones No Gubernamentales de cooperación al Desarrollo (ONGD), su proceso de adopción y su incidencia potencial sobre el sector.

Dentro del marco del objetivo último de impulsar el desarrollo sostenible, se ha definido un conjunto de objetivos, orientados a mejorar la eficacia y eficiencia de la cooperación al desarrollo. Estos objetivos se han estructurado en categorías, comprendiendo:

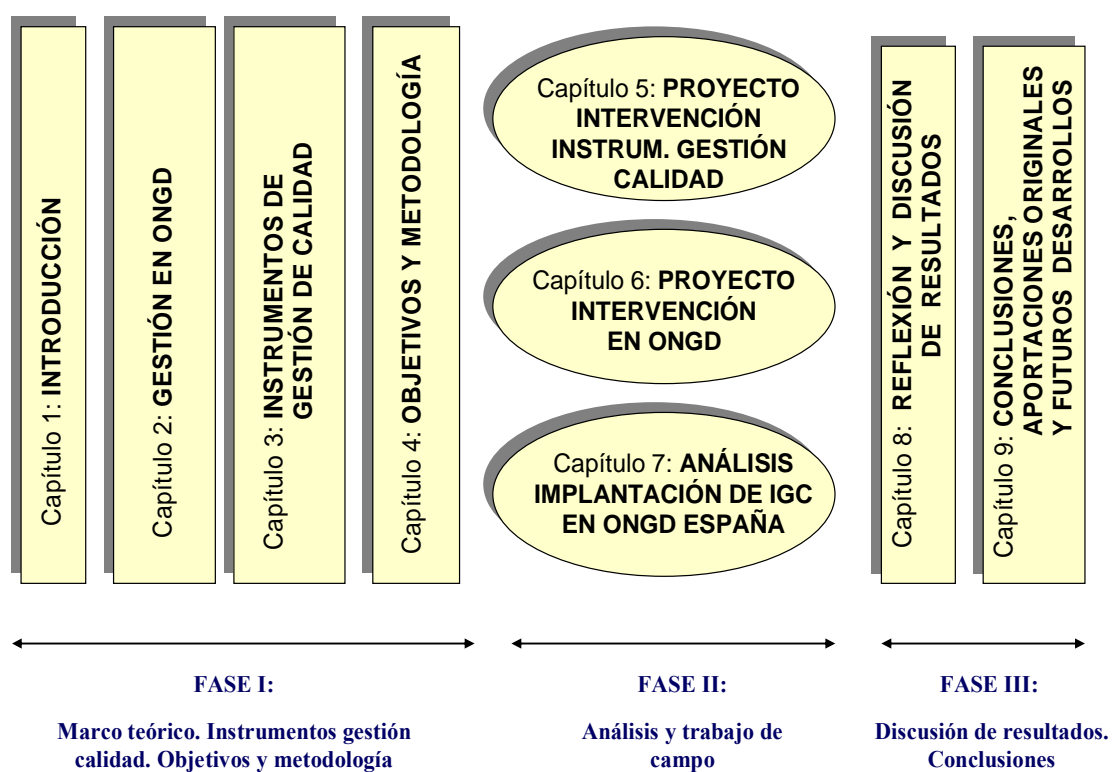
- Objetivos de enfoque teórico y planteamiento general.
- Objetivos relacionados con el proceso de elaboración de instrumentos de gestión de calidad (IGC).
- Objetivos relacionados con el proceso de adopción/ implantación de IGC. Dentro de éste, pueden distinguirse tres subcategorías:
 - Relacionados con la implantación de IGC por ONGD individuales.
 - Relacionados con el conjunto de ONGD pertenecientes a la Coordinadora española de ONGD – CONGDE.
 - Relacionados con otras ONGD europeas.

Esta tesis ha sido desarrollada entre los años 2002 y 2008 por la candidata, período durante el cual ha sido profesor Ayudante en el área de Ingeniería de Organización de la Universidad Carlos III de Madrid. Se enmarca en una línea de investigación sobre desarrollo sostenible que ha llevado a la defensa de otra tesis doctoral, en el mismo período, sobre Responsabilidad Social Corporativa.

Tras una revisión inicial del estado del arte, se realizó un análisis detallado de los instrumentos de gestión de calidad existentes y su aplicabilidad potencial.

La labor de campo se desarrolló en tres proyectos en paralelo (ver gráfico “Estructura de la Tesis Doctoral”):

Estructura de la Tesis Doctoral



a) Proyecto de intervención en desarrollo de instrumentos de gestión de calidad (IGC)

Este proyecto implicó la involucración directa de la candidata en el diseño y desarrollo de IGC particularizados para las necesidades del Tercer Sector (no lucrativo), y, en algunos casos, específicamente orientados a las ONGD. El proyecto abarcó varios IGC, con grados diferentes de implicación. El caso más significativo requirió la adscripción de la candidata tanto al comité técnico de normalización AENOR CTN165 (Ética) como al grupo de trabajo GT#4, que coordinadamente crearon la norma oficial UNE 165011 EX sobre sistemas de gestión en ONG.

b) Proyecto de intervención en ONGD

Este proyecto también se basaba en el enfoque de “Investigación desde dentro de la acción” (*Action research*) y requirió el análisis de la implantación de distintos IGC desde la perspectiva de la ONGD adoptante. La candidata se incorporó a la Junta Directiva de una ONGD española para dirigir un proyecto multianual de implantación de IGC a lo largo de sus sucesivas fases: adopción, integración en el sistema de gestión, y, finalmente, plena internalización.

c) Análisis de la implantación

El grado de adopción de los distintos IGC por parte de las ONGD españolas se evaluó cuantitativamente mediante una encuesta desarrollada en cooperación con la Coordinadora de ONGD españolas, CONGDE. Además del nivel de adopción, se

analizaron las razones que habían llevado a la adopción de cada instrumento, el grado en que se habían alcanzado los objetivos iniciales, los problemas encontrados y el soporte que se consideraba deberían prestar organismos como la CONGDE.

Las ONGD que participaron en este estudio fueron posteriormente convocadas a sesiones de trabajo y jornadas en las que se presentaron y discutieron los resultados, y se realizó un análisis cualitativo de las experiencias de implantación.

El análisis de los resultados de estos proyectos también incluyó una comparación internacional y un posicionamiento respecto a la situación en otros países. Este proceso fue facilitado por una estancia de investigación de tres meses en el CRG de la École Polytechnique de París y la interacción directa con miembros de las asociaciones de ONGD de Francia y Reino Unido. El consiguiente análisis y discusión llevó a un conjunto de conclusiones, que se han presentado en distintos foros académicos y congresos de cooperación, algunas de las cuales se destacan brevemente a continuación:

- La adopción de IGC por parte de las ONGD españolas ha alcanzado un punto de inflexión. Tras encontrar una marcada resistencia durante un largo período de tiempo, el ritmo de adopción se está acelerando significativamente.
- Estrechamente relacionado con la conclusión anterior, los principales financiadores de las ONGD, así como otros grupos de interés, están gradualmente tomando en consideración, como un factor relevante, si las ONGD consideradas han adoptado con éxito IGC. Es particularmente relevante la evolución seguida por la AEI (Agencia Española de Cooperación Internacional) hacia un enfoque, basado en parte en la aplicación de IGC, orientado al establecimiento de alianzas estables con las ONGD.
- Se ha propuesto un modelo causal sobre la influencia en la gestión de las ONGD de la progresiva adopción por parte de los financiadores de los IGC. Este modelo supone un marco integrado de análisis de esta influencia y de las premisas sobre las que descansa.
- Desde la perspectiva de la adopción de IGC, las ONGD pueden estratificarse en distintos niveles de madurez, correspondientes a las sucesivas etapas del ciclo de vida propuesto. Las organizaciones más avanzadas están completando la etapa de internalización, donde la gestión de calidad ya no es percibida como una actividad o unidad organizativa separada, sino que está íntimamente integrada en el propio tejido de la ONGD, formando parte natural de sus procesos de negocio, desde la planificación estratégica al control de gestión. En el extremo opuesto del espectro, muchas ONGD todavía tratan los IGC desde una perspectiva meramente táctica, como un prerequisite para conseguir acceso a ciertos donantes o fuentes de financiación.
- El déficit previamente existente en IGC aplicables en el entorno no lucrativo se está solventando gradualmente. No obstante, los instrumentos actuales aún tienen dificultades encontrando el equilibrio adecuado entre operatividad y legitimidad.
- Si bien hace una década las ONGD de otros países europeos (Francia, Reino Unido...) estaban significativamente más avanzadas que las españolas en este ámbito, el rápido desarrollo que ha tenido lugar ha eliminado, si no invertido, esta diferencia.

De estas conclusiones se destilan las aportaciones originales más relevantes, y se identifican posibles desarrollos futuros.

ABSTRACT

Quality Management Systems in Development Non-Governmental Organizations (DNGOs)

The topic of this dissertation is the analysis of Quality Management Instruments (QMIs) applicable in Development oriented Non Governmental Organisations, their adoption process and their potential contribution.

Within the ultimate goal of contributing to sustainable development, a set of objectives was defined, aiming at contributing to a more effective and efficient development cooperation. These objectives have been grouped into categories, encompassing those related to:

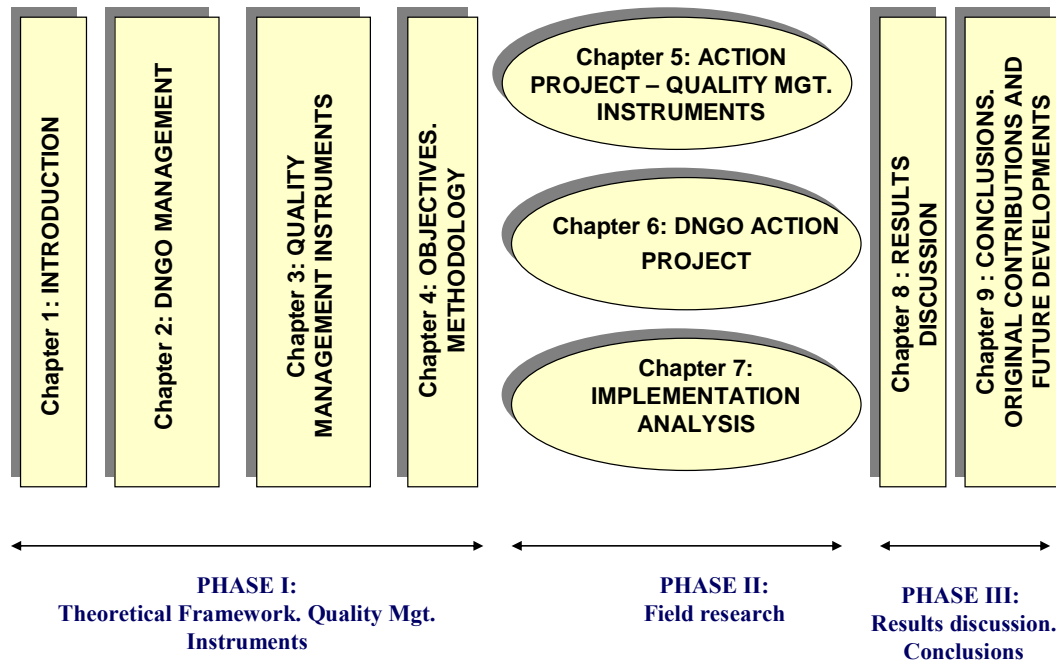
- Overall theoretical framework and integrative approach.
- The QMIs' development process.
- The QMIs' adoption/implementation process. This can be further broken down into:
 - PMIs' adoption by individual DNGOs.
 - Spanish DNGOs (analyzed as a group).
 - DNGOs in other European countries.

This dissertation has been developed between 2002 and 2008 by the candidate, while working full time as assistant professor in the Engineering Management Area at the Carlos III de Madrid University. It belongs to a line of research on sustainable development that led to another doctoral dissertation being completed in the same period on Corporate Social Responsibility.

After an initial state of the art review, a detailed analysis of existing Quality Management instruments and their potential applicability was conducted.

The field work then took place in three parallel projects (see Project Structure).

Research project structure



a) QMI development action research project project

This project required direct involvement by the doctoral candidate in the actual design and development of Quality Management instruments tailored for the needs of the third (voluntary) sector, and, in some cases, specifically aimed at DNGOs. Several instruments were included, with various degrees of direct involvement. The most significant case entailed the candidate's membership in both the AENOR (Spanish official normalization agency) technical normalization committee CTN165 (Ethics) and the GT#4 work group, that jointly created the official UNE 165011 EX norm on NGO management systems.

b) DNGO QM action research project

This project was also based on an action research approach; it involved analysing the implementation of several QM instruments from the perspective of the adopting DNGO. The candidate joined the management committee of a Spanish DNGO to lead a multiyear project of QM instruments implementation through its various phases: adoption, integration within the management system and eventually full internalization.

c) Implementation Analysis

The degree of adoption of the various QM instruments by Spanish DNGOs was quantitatively evaluated through a survey carried out in cooperation with the DNGO

council. Besides adoption level, the analysis encompassed reasons for adopting specific instruments, degree to which initial objectives had been fulfilled, major stumbling blocks and support required from organizations such as the DNGO council.

DNGOs participating in this survey were then convened for seminars/workshops in which results were presented and discussed, and qualitative analysis of the experiences was carried out.

The analysis of the results of these projects included an international comparison and positioning with respect to the situation in other countries. A three month research stay at Paris' École Polytechnique CRG and the direct interaction with members of the French and British DNGO platforms facilitated this process. The ensuing analysis and discussion led to a set of conclusions, which have been presented in various academic and development conferences, out of which a few are briefly highlighted here:

- Adoption of QM instruments by Spanish NGOs has reached an inflexion point. After facing significant internal resistance for a lengthy period, adoption rate has recently increased sharply.
- Intimately interrelated with the previous point, funding institutions and other relevant stakeholders are starting to make strategic use of QM instruments in their interaction with NGOs. Particularly telling is the evolution followed by the AECI (the Spanish International Cooperation Agency) towards a QMS based partnership approach with DNGOs.
- A causal model of the influence on DNGO management of the gradual adoption by funding agents of QMIs is proposed, providing an integrated framework for the analysis of this influence and its underlying assumptions.
- DNGOs can be classified in different maturity groups from the QMS perspective. A group of leading organizations are completing the QM internalization cycle, whereby QM is no longer perceived as a separate activity or organizational unit, but rather it is woven into the NGO's fabric, being a natural part of its management processes, from strategic planning to operational control. At the opposite end of the spectrum, many DNGOs still treat QM instruments from a strictly tactical perspective, as a mere prerequisite for gaining access to donors or funding sources.
- The previous scarcity of QM instruments applicable in the voluntary sector is gradually being solved. However, existing instruments still find it difficult to strike a proper balance between effectiveness/specificity and legitimacy.
- Even though one decade ago DNGOs from other European countries (France, UK ...) were significantly more advanced than their Spanish counterparts in this field, the accelerated development that has taken place has eliminated, if not inverted, this difference.

The conclusions are then distilled into the most relevant original contributions, and potential avenues for follow-up research are identified.

ÍNDICE RESUMIDO

1	INTRODUCCIÓN.....	35
1.1	Objeto de la investigación	36
1.2	Motivación personal	37
1.3	Estructura de la tesis doctoral.....	38
2	GESTIÓN EN ONGD: RETOS Y ENFOQUES.....	43
2.1	Introducción.....	43
2.2	Evolución y situación actual del sector de las ONGD. Retos de gestión.	44
2.3	Aplicabilidad de enfoques de gestión procedentes del entorno empresarial ..	50
2.4	Objetivos y conflicto de objetivos	54
2.5	Enfoques de solución.....	58
2.6	Conceptos generales de gestión de calidad. Particularización para el sector no lucrativo	61
3	INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE CALIDAD	77
3.1	Norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR	78
3.2	Guía de la transparencia y de las buenas prácticas de las ONG. Fundación Lealtad90	
3.3	Procedimiento de calificación de ONGD. Agencia española de cooperación internacional (AECI)	102
3.4	Modelo EFQM de Excelencia para el sector público y organizaciones del voluntariado	126
3.5	Norma “ONG con calidad”	148
3.6	Proyecto TQM-ONG de la Fundación Luis Vives	160
3.7	Normas ISO 9000	172
3.8	Códigos de conducta.....	188
3.9	Enfoque del Marco Lógico (EML).....	210
3.10	Proyecto Esfera.....	216
3.11	Octógono de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI)	222
3.12	Iniciativas de gestión de calidad en ONGD francesas.....	230
4	OBJETIVOS Y METODOLOGÍA	239
4.1	Objetivos.....	239
4.2	Planificación	241
4.3	Diseño metodológico y cronología.....	243
5	PROYECTO DE INTERVENCIÓN EN INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE CALIDAD	253
5.1	Proyecto de intervención: participación en la elaboración de la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR.....	254
5.2	Proyecto de intervención: participación en otros instrumentos.....	277
6	PROYECTO DE INTERVENCIÓN EN LA ONGD INGENIERÍA SIN FRONTERAS-ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO.....	293
6.1	Estructura general cronológica del proyecto de intervención	293
6.2	Descripción de Ingeniería Sin Fronteras - Asociación para el Desarrollo ...	300
6.3	Elección de la ONGD objeto de estudio.....	301
6.4	Involucración de ISF en el desarrollo o implantación de instrumentos	302
6.5	Adopción por la Junta directiva de ISF de medidas proactivas para incorporar a su gestión las prácticas derivadas de instrumentos de gestión de calidad	336

6.6	Evolución de la planificación estratégica en Ingeniería Sin Fronteras. Interacción con los sistemas de gestión de calidad	346
7	ANÁLISIS DE LA IMPLANTACIÓN DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE CALIDAD EN ONGD ESPAÑOLAS	381
7.1	Estudio del proceso de implantación de instrumentos de gestión de calidad en España.....	381
7.2	Sesiones presenciales de seguimiento y discusión con ONGD de la Coordinadora CONGDE	405
7.3	Referencias europeas	415
8	REFLEXIÓN Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS	431
8.1	Propuesta de modelo causal de la influencia de la progresiva adopción de los IGC por parte de los financiadores sobre la gestión de las ONGD. Premisas.....	431
8.2	Proceso de desarrollo de instrumentos y legitimidad percibida	442
8.3	Ciclo de vida en la incorporación a la gestión de las ONGD de los IGC.....	444
8.4	Evolución de la posición relativa de las ONGD españolas respecto a las ONGD de otros países europeos.....	445
9	CONCLUSIONES, APORTACIONES ORIGINALES Y FUTUROS DESARROLLOS	449
9.1	Conclusiones.....	449
9.2	Conclusions (English version – required by Doctor Europeus)	452
9.3	Aportaciones originales	455
9.4	Futuros desarrollos	456
10	BIBLIOGRAFÍA	457

ÍNDICE GENERAL

1	INTRODUCCIÓN.....	35
1.1	Objeto de la investigación	36
1.2	Motivación personal	37
1.3	Estructura de la tesis doctoral.....	38
2	GESTIÓN EN ONGD: RETOS Y ENFOQUES.....	43
2.1	Introducción.....	43
2.2	Evolución y situación actual del sector de las ONGD. Retos de gestión.	44
2.2.1	ONGD: concepto, justificación, evolución.....	44
2.2.2	Ámbitos de trabajo	46
2.2.3	Síntomas de problemas en la gestión de las ONGD.....	47
2.3	Aplicabilidad de enfoques de gestión procedentes del entorno empresarial ..	50
2.3.1	Diferencias en los enfoques de gestión. Papel del beneficio	50
2.3.2	Eficacia y eficiencia.....	52
2.4	Objetivos y conflicto de objetivos	54
2.4.1	Objetivos y grupos de interés	54
2.4.2	Conflicto de objetivos y alineamiento organizativo en el sector de las ONGD	56
2.5	Enfoques de solución.....	58
2.6	Conceptos generales de gestión de calidad. Particularización para el sector no lucrativo.....	61
2.6.1	Gestión de Calidad: Evolución, procesos, infraestructura.....	61
2.6.1.1	Normalización, certificación y acreditación.....	62
2.6.1.2	Infraestructura de calidad	64
2.6.1.3	Entidades de normalización, certificación y acreditación	65
2.6.1.3.1	Organismos de normalización	65
2.6.1.3.2	Entidades de certificación.....	66
2.6.1.3.3	Entidades de acreditación	66
2.6.1.3.4	La Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR)	67
2.6.2	La gestión de la calidad en el Sector no Lucrativo.....	68
2.6.2.1	La gestión de la calidad en las ONG de Acción Social	70
2.6.2.1.1	Problemática derivada de importar la gestión de la calidad desde el entorno industrial al ámbito de la acción social	70
2.6.2.2	La gestión de la calidad en las ONG de Cooperación al Desarrollo (ONGD)	73
3	INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE CALIDAD	77
3.1	Norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR	78
3.1.1	La Asociación Española para la Normalización (AENOR)	79
3.1.2	Comité Técnico de Normalización AEN/CTN 165 de Ética.....	80
3.1.2.1	Antecedentes.....	80
3.1.2.2	Objetivos y estructura.....	81
3.1.2.3	Funcionamiento	82
3.1.3	Grupo de Trabajo GT#4 “Sistemas de gestión de ONG”	83
3.1.3.1	Antecedentes y objeto.....	83
3.1.4	Estructura y contenido de la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR	85

3.1.5	Justificación de la pertinencia de la norma.....	87
3.1.5.1	Ética, calidad y alineamiento de objetivos en ONG.....	87
3.1.5.2	Autorregulación del tercer sector	88
3.1.6	Valoraciones	89
3.2	Guía de la transparencia y de las buenas prácticas de las ONG. Fundación Lealtad90	
3.2.1	La transparencia en el Tercer Sector y problemática en ONGD	90
3.2.2	Origen de la iniciativa.....	91
3.2.3	Justificación	93
3.2.4	Puesta en marcha del proyecto	94
3.2.5	Objetivos y acciones.....	95
3.2.6	Coste del análisis para las ONG	96
3.2.7	Actualización de datos.....	96
3.2.8	Ámbito de actuación (Requisitos)	97
3.2.9	Resultados alcanzados	97
3.2.10	Valoración de la iniciativa.....	99
3.2.10.1	Valoraciones positivas.....	99
3.2.10.2	Valoraciones negativas.....	100
3.3	Procedimiento de calificación de ONGD. Agencia española de cooperación internacional (AECI)	102
3.3.1	La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).....	102
3.3.1.1	La AECI y las ONGD españolas	103
3.3.1.2	Instrumentos de cooperación internacional: los Convenios de cooperación al desarrollo y el requerimiento de calificación.....	104
3.3.1.3	Participantes en el desarrollo del Procedimiento de calificación	106
3.3.2	Procedimiento de calificación de ONGD	107
3.3.2.1	Base teórica.....	107
3.3.2.2	Funcionamiento	108
3.3.2.3	Características.....	109
3.3.3	Descripción del procedimiento de calificación de ONGD	112
3.3.3.1	Estructura.....	113
3.3.3.1.1	Fase I: Análisis de cumplimiento de Criterios Previos	114
3.3.3.1.2	Fase II: Valoración Cuantitativa.....	116
3.3.3.1.3	Fase III: Valoración Cualitativa	118
3.3.3.1.4	Fase VI: Valoración Global.....	121
3.3.4	Resultados del procedimiento de calificación	122
3.3.5	Valoración del instrumento	122
3.3.5.1	Valoraciones positivas.....	122
3.3.5.2	Valoraciones negativas.....	124
3.4	Modelo EFQM de Excelencia para el sector público y organizaciones del voluntariado.....	126
3.4.1	Origen y descripción del Modelo EFQM de Excelencia genérico	126
3.4.1.1	Descripción del Modelo EFQM de Excelencia	126
3.4.1.2	Dinámica: premios y puntuación.....	128
3.4.1.3	Estructura del Modelo EFQM de Excelencia.....	130
3.4.1.3.1	Estructura genérica	130
3.4.2	Modelo EFQM de Excelencia. Versión para el sector público y las organizaciones de voluntariado	134
3.4.2.1	Diferencias respecto al Modelo EFQM genérico	134

3.4.2.2	Implantación del Modelo EFQM de Excelencia. Versión para el sector público y las organizaciones del voluntariado.....	137
3.4.2.2.1	Implantación de la versión para el sector público y organizaciones del voluntariado en ONG europeas	139
3.4.2.2.2	Implantación en ONG españolas: Acción Social y ONG de Cooperación al Desarrollo	139
3.4.2.2.3	Elección del Modelo EFQM de Excelencia por las ONG	142
3.4.2.3	Valoraciones positivas y negativas.....	144
3.5	Norma “ONG con calidad”.....	148
3.5.1	Origen y antecedentes.....	149
3.5.2	Fases de desarrollo	150
3.5.2.1	Primera fase: Elaboración del primer borrador de la norma	151
3.5.2.2	Segunda fase: Discusión del borrador	151
3.5.2.3	Tercera fase: Implantación experimental y segunda versión de la norma. Extensión de la aplicación.....	151
3.5.2.4	Cuarta fase: Creación de la aplicación informática “LORCA”	152
3.5.2.5	Quinta fase: Certificación de la norma	152
3.5.3	Objetivos y estructura.....	153
3.5.3.1	Estructura y contenido de la norma	153
3.5.4	Herramientas de apoyo: Guía para la implantación de la norma y ONG virtual	156
3.5.5	Valoraciones	157
3.5.5.1	Valoraciones positivas.....	158
3.5.5.2	Valoraciones negativas	159
3.6	Proyecto TQM-ONG de la Fundación Luis Vives	160
3.6.1	Origen	161
3.6.2	Proyecto TQM-ONG	162
3.6.2.1	Antecedentes y objetivos	162
3.6.2.2	Metodología del proyecto.....	163
3.6.2.3	Criterios de selección de ONG participantes.....	164
3.6.2.4	Fases del proyecto	164
3.6.2.5	Resultados del proyecto.....	168
3.6.3	Valoraciones	170
3.6.3.1	Valoraciones positivas.....	170
3.6.3.2	Valoraciones negativas	171
3.7	Normas ISO 9000	172
3.7.1	Normas ISO 9000:1994	172
3.7.2	Normas ISO 9000:2000	174
3.7.3	Composición y requisitos	176
3.7.4	Fases de implantación.....	176
3.7.5	Las Normas ISO 9000 en el Tercer Sector	179
3.7.6	Normas ISO 9000 en ONG de acción social	180
3.7.7	Normas ISO 9000 en ONGD.....	181
3.7.8	Valoraciones	185
3.7.8.1	Valoraciones positivas.....	186
3.7.8.2	Valoraciones negativas	187
3.8	Códigos de conducta.....	188
3.8.1	Introducción y precedentes.....	188
3.8.2	Justificación	190
3.8.3	¿Por qué y para qué un código de conducta en las ONGD?.....	191

3.8.4	Contenido de un código de conducta.....	192
3.8.5	Códigos de conducta en ONG en España.....	193
3.8.5.1	Código de Conducta de las ONG de Desarrollo de la Coordinadora Estatal de ONGD – España (CONGDE).....	193
3.8.5.1.1	Contenido del código de conducta CONGDE: objetivos y criterios.....	194
3.8.5.1.2	Comité de seguimiento del código de conducta de la CONGDE.....	196
3.8.5.2	Código ético de las organizaciones de voluntariado (Plataforma para la promoción del voluntariado en España - PPVE).....	197
3.8.5.3	Código de buen gobierno de la Fundación CODESPA.....	197
3.8.5.3.1	Motivación y objetivos.....	198
3.8.5.3.2	Seguimiento y cumplimiento del código.....	198
3.8.5.4	Código Ético para las Fundaciones Catalanas.....	199
3.8.6	Códigos de conducta de ONG en otros países.....	199
3.8.6.1	Código de conducta para la Cruz Roja Internacional y la Media Luna Roja y las ONG para ayuda en casos de catástrofe.....	199
3.8.6.1.1	Motivación.....	200
3.8.6.1.2	Estructura y cumplimiento del código.....	200
3.8.6.1.3	Seguimiento.....	201
3.8.6.2	International Non Governmental Organisations’ accountability Charter.....	202
3.8.6.3	Código de conducta de imágenes y mensajes de las ONGD europeas a propósito del Tercer Mundo.....	203
3.8.6.3.1	Objetivos generales.....	204
3.8.6.3.2	Seguimiento.....	205
3.8.6.4	Código de Conducta para ONGD australianas.....	205
3.8.6.5	Recomendaciones a los Estados miembros de la Unión Europea sobre un código de conducta para organizaciones no lucrativas.....	205
3.8.6.5.1	Sello europeo (“European label”).....	206
3.8.6.5.2	Seguimiento del cumplimiento.....	207
3.8.6.5.3	Crítica a la propuesta de la Comisión Europea.....	207
3.8.7	Valoración de los códigos de conducta.....	208
3.9	Enfoque del Marco Lógico (EML).....	210
3.9.1	Origen.....	210
3.9.2	Justificación.....	211
3.9.3	Estructura y aplicación del EML.....	212
3.9.4	Valoración.....	214
3.10	Proyecto Esfera.....	216
3.10.1	Origen y descripción.....	216
3.10.1.1	Composición: normas fundamentales.....	217
3.10.1.2	El Proyecto Esfera en el Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria.....	219
3.10.2	Plataforma crítica contra el Proyecto Esfera. Argumentos en contra.....	220
3.10.3	Valoración.....	221
3.11	Octógono de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI).....	222
3.11.1	Origen y descripción.....	222
3.11.1.1	Objetivos y metodología.....	222
3.11.1.2	Estructura: dimensiones y variables del Octógono.....	223
3.11.2	Utilidades del Octógono.....	227

3.11.3	Valoración	228
3.12	Iniciativas de gestión de calidad en ONGD francesas.....	230
3.12.1	La guía <i>Synergie Qualité</i>	230
3.12.1.1.1	Estructura de la guía Synergie Qualité	231
3.12.1.1.2	Visión común sobre la calidad en Synergie Qualité.....	231
3.12.1.1.3	Puntos fuertes de Synergie Qualité.....	232
3.12.1.1.4	Puntos débiles de Synergie Qualité	233
3.12.2	El COMPAS Qualité	233
3.12.3	El Comité de la Charte.....	234
3.12.4	Fondo para estudios y evaluaciones (F3E)	234
4	OBJETIVOS Y METODOLOGÍA	239
4.1	Objetivos.....	239
4.2	Planificación	241
4.3	Diseño metodológico y cronología.....	243
5	PROYECTO DE INTERVENCIÓN EN INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE CALIDAD	253
5.1	Proyecto de intervención: participación en la elaboración de la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR.....	254
5.1.1	Proceso de incorporación al Comité técnico de normalización AEN/CTN 165 de Ética	255
5.1.2	Intervención en la elaboración de la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR.....	256
5.1.2.1	Comité Técnico de Normalización AEN/CTN 165 de Ética.....	256
5.1.2.2	Grupo de Trabajo GT#4	256
5.1.2.3	Grupo <i>ad hoc</i>	257
5.1.3	Análisis del proceso de elaboración de la norma: Grupos participantes 258	
5.1.3.1	Composición y participación de los grupos de interés en el grupo de trabajo GT#4.....	258
5.1.3.2	Grupos participantes en la elaboración de la norma: objetivos y divergencia de intereses.....	261
5.1.4	Proceso de elaboración de normas en AENOR: metodología y mecanismos de gestión de conflictos de intereses.....	268
5.1.4.1	Metodología de elaboración de normas en AENOR	268
5.1.4.2	Elaboración de la norma UNE “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR: ajustes en el proceso.....	269
5.1.4.3	Mecanismos de gestión de conflictos de intereses en AENOR.....	270
5.1.4.4	Conflictos de intereses en el proceso de elaboración de la norma ...	271
5.1.4.5	Fase de información pública y aprobación de la propuesta de norma 273	
5.1.5	Valoración de la aplicabilidad de la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR: posibilidades de implantación, aspectos favorables y limitaciones	274
5.2	Proyecto de intervención: participación en otros instrumentos.....	277
5.2.1	Participación en el proceso de elaboración del Procedimiento de calificación de ONGD de la AECE	277
5.2.1.1	Aportaciones de Ingeniería Sin Fronteras al Procedimiento de Calificación de ONGD de la AECE	278
5.2.1.2	Conclusiones sobre el proceso de involucración en el instrumento de la AECE 279	

5.2.2	Participación en la elaboración de la herramienta de autoevaluación del código de conducta de la coordinadora de ONGD – ESPAÑA (CONGDE)	280
5.2.2.1	Herramienta de autoevaluación del Código de Conducta de la CONGDE: Origen y objetivos.....	281
5.2.2.2	Funcionamiento de la herramienta de autoevaluación	282
5.2.2.3	Proceso de análisis y revisión de la herramienta de autoevaluación	283
5.2.2.3.1	Primera fase: Análisis y revisión de la herramienta por la responsable del área de calidad de ISF. Primer envío de aportaciones	283
5.2.2.3.2	Segunda fase: Testar la herramienta en Ingeniería sin Fronteras junto con el equipo directivo. Segundo envío de aportaciones	284
5.2.2.3.3	Tercera fase: Sesión de feedback con la Comisión de seguimiento del Código de conducta.	285
5.2.3	Participación en los procesos de revisión de los principios de transparencia y buenas prácticas de las ONG de la Fundación Lealtad	286
5.2.3.1	Primer proceso de revisión de los Principios de transparencia	286
5.2.3.2	Segundo proceso de revisión de los Principios de transparencia: fases y aportaciones	287
6	PROYECTO DE INTERVENCIÓN EN LA ONGD INGENIERÍA SIN FRONTERAS-ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO	293
6.1	Estructura general cronológica del proyecto de intervención	293
6.2	Descripción de Ingeniería Sin Fronteras - Asociación para el Desarrollo ...	300
6.3	Elección de la ONGD objeto de estudio.....	301
6.4	Involucración de ISF en el desarrollo o implantación de instrumentos	302
6.4.1	Involucración de ISF en la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR.....	303
6.4.1.1	Decisión sobre involucración de ISF en el desarrollo de la norma de AENOR	303
6.4.1.1.1	Implicaciones directas de la involucración de ISF en el desarrollo de la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR en ISF	304
6.4.1.1.2	Aspectos favorables de la eventual implantación de la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR en Ingeniería Sin Fronteras.....	305
6.4.1.1.3	Decisión sobre la involucración en el desarrollo de la norma....	307
6.4.1.2	Simulación de implantación de la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR en Ingeniería Sin Fronteras	308
6.4.2	Involucración de Ingeniería Sin Fronteras en la “Guía de la transparencia y de la buenas prácticas de las ONG” de la Fundación Lealtad	312
6.4.2.1	Decisión sobre implantación	312
6.4.2.1.1	Implicaciones para ISF de la adopción de la Guía de la Transparencia de la Fundación Lealtad en función del resultado de la evaluación	313
6.4.2.1.2	Autoevaluación de ISF con el instrumento de la Fundación Lealtad para estimar el resultado probable	314
6.4.2.1.3	Aspectos favorables y desfavorables de la implantación del instrumento	316
6.4.2.1.4	Decisión sobre implantación de la Guía de transparencia y buenas prácticas de las ONG en ISF	318

6.4.2.2	Implantación en ISF de la Guía de la transparencia y las buenas prácticas de las ONG de la Fundación Lealtad.....	319
6.4.2.3	Implicaciones para ISF de la implantación de la Guía de la transparencia de la Fundación Lealtad. Involucración en la evolución del instrumento	319
6.4.3	Involucración de Ingeniería Sin Fronteras en el Procedimiento de calificación de ONGD de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)	322
6.4.3.1	Decisión sobre implantación por ISF del instrumento de la AECI ..	322
6.4.3.2	Implantación en ISF del Procedimiento de Calificación de ONGD de la AECI	323
6.4.3.2.1	Primera fase: Análisis del instrumento y previsión de implicaciones. Caracterización de ISF como ONGD especializada.....	323
6.4.3.2.2	Segunda fase: Estudio de la documentación y requisitos solicitados por la AECI. Metodología de trabajo	325
6.4.3.2.3	Tercera fase: Organización de tareas desde la Vocalía de calidad y acreditación.....	326
6.4.3.2.4	Cuarta fase: Reparto de tareas y posterior recopilación. Traspaso de resultados y consolidación (Vocalía de calidad y acreditación).....	326
6.4.3.2.5	Quinta fase: Análisis en ISF de los resultados de la autoevaluación y recepción en sede de los técnicos de la AECI	327
6.4.3.2.6	Sexta fase: Concesión de la acreditación como “ONGD calificada”. Diseño de la relación de colaboración con la AECI.....	328
6.4.3.3	Implicaciones de la implantación del Procedimiento de calificación de ONGD de la AECI. Involucración en la evolución del instrumento	330
6.4.3.3.1	Implicaciones derivadas de la obtención del sello de “ONGD calificada”	330
6.4.3.3.2	Implicaciones derivadas del propio proceso de implantación del instrumento	331
6.4.3.3.3	Críticas y propuestas de mejora del Procedimiento de Calificación de ONGD derivadas de la experiencia de implantación en ISF	334
6.5	Adopción por la Junta directiva de ISF de medidas proactivas para incorporar a su gestión las prácticas derivadas de instrumentos de gestión de calidad	336
6.5.1	Incorporación proactiva de instrumentos de gestión de calidad en la gestión de la organización	336
6.5.2	Diseño de un Plan de actuación con un sistema de seguimiento de instrumentos de gestión de calidad.....	337
6.5.3	Estructura del Plan de actuación.....	339
6.5.4	Especificidades del Plan de actuación para los distintos instrumentos de gestión de calidad	340
6.5.4.1	Instrumentos ya implantados en ISF	341
6.5.4.2	Instrumentos no implantados pero donde existen ejercicios de simulación sobre ISF	342
6.5.4.3	Otros modelos de gestión de calidad considerados relevantes	343
6.5.5	Diseño de un cuadro de mando integral. Incorporación de instrumentos de gestión de calidad.....	343
6.6	Evolución de la planificación estratégica en Ingeniería Sin Fronteras. Interacción con los sistemas de gestión de calidad	346
6.6.1	Transición estratégica inicial. Competencia nuclear	347
6.6.1.1	Marco de análisis	347

6.6.1.2	Fases de la transición estratégica inicial.....	348
6.6.1.2.1	Fase inicial.....	348
6.6.1.2.2	Adaptación a cambios en el entorno.....	349
6.6.1.2.3	Estrategia focalizada.....	350
6.6.1.3	Diseño organizativo resultante	351
6.6.1.4	Implicaciones y requerimientos para el sistema de gestión de calidad de ISF en esta transición.....	353
6.6.1.4.1	Implicaciones para el sistema de gestión de calidad de ISF derivadas de la orientación estratégica focalizada en competencia nuclear ..	353
6.6.1.4.2	Implicaciones para el sistema de gestión de calidad de ISF derivadas del diseño organizativo resultante	355
6.6.2	El Plan Estratégico 2006-2008 de Ingeniería Sin Fronteras.....	357
6.6.2.1	Contexto, elaboración y aspectos fundamentales del Plan Estratégico 2006-2008.....	357
6.6.2.2	Implicaciones para el Plan Estratégico 2006-2008 de los instrumentos de gestión de calidad implantados o considerados por ISF	361
6.6.2.2.1	Instrumentos ya implantados	362
6.6.2.2.2	Instrumentos de gestión de calidad potencialmente aplicables ..	364
7	ANÁLISIS DE LA IMPLANTACIÓN DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE CALIDAD EN ONGD ESPAÑOLAS	381
7.1	Estudio del proceso de implantación de instrumentos de gestión de calidad en España.....	381
7.1.1	Colaboración con la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Cooperación para el Desarrollo - España (CONGDE)	381
7.1.1.1	Propuesta de trabajo.....	383
7.1.1.2	Motivaciones por parte de la CONGDE.....	383
7.1.2	Encuesta para el informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD. Especial temático “Instrumentos para la gestión de la calidad en las ONGD”	385
7.1.2.1	Estructura de la encuesta	385
7.1.3	Resultados de la encuesta (publicados en el informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD 2004).....	388
7.1.3.1	Confusión sobre los instrumentos de gestión de calidad.....	388
7.1.3.2	Grado de implantación de cada instrumento	389
7.1.3.3	Motivaciones y ventajas en la implantación de instrumentos de gestión de calidad e inconvenientes encontrados.....	390
7.1.3.3.1	Motivaciones que impulsan a implantar instrumentos de gestión de calidad	390
7.1.3.3.2	Ventajas encontradas tras la implantación de los instrumentos de gestión de calidad. Paralelismo con las motivaciones previas	391
7.1.3.3.3	Inconvenientes encontrados en la implantación de instrumentos de gestión de calidad	392
7.1.3.3.4	Motivaciones, ventajas e inconvenientes en los instrumentos más utilizados	392
7.1.3.4	Instrumentos analizados pero no implantados.....	393
7.1.3.4.1	Inconvenientes percibidos en los instrumentos de gestión de calidad analizados pero no implantados	393
7.1.3.5	Inconvenientes encontrados en instrumentos de gestión de calidad implantados y no implantados	394
7.1.3.5.1	Inconvenientes en instrumentos implantados y no implantados.....	394

7.1.3.5.2	Comparativa entre inconvenientes encontrados en los instrumentos implantados y en los instrumentos no implantados	395
7.1.3.6	Carencias en instrumentos de gestión de calidad en ONGD	396
7.1.3.7	Papel de la coordinadora (CONGDE) respecto de los instrumentos de gestión de calidad en ONGD	397
7.1.4	Conclusiones de la encuesta	398
7.1.5	Recomendaciones a la coordinadora (CONGDE) en el ámbito de los instrumentos de gestión de la calidad tras analizar los resultados de la encuesta	400
7.1.6	Análisis de la implantación de instrumentos de gestión de calidad en ONG de ayuda humanitaria realizado por el IECAH	401
7.2	Sesiones presenciales de seguimiento y discusión con ONGD de la Coordinadora CONGDE	405
7.2.1	Objetivos generales y específicos	406
7.2.2	Desarrollo de las sesiones presenciales de seguimiento y discusión....	407
7.2.2.1	Taller con las ONGD sobre “Sistemas de calidad en las ONGD” ...	407
7.2.2.2	Jornada con expertos sobre "Presente y el futuro de los sistemas de calidad en el sector de las ONGD”	410
7.2.2.3	Congreso “I Encuentro de las ONG de desarrollo: retos de un sector en cambio”	414
7.2.2.4	Curso de formación 2007/2008: “Instrumentos de gestión de calidad en proyectos de desarrollo”	415
7.3	Referencias europeas	415
7.3.1	La gestión de la calidad en las ONGD francesas: la experiencia de “Coordination SUD”	416
7.3.1.1	Significado de “Calidad” para las ONGD francesas	416
7.3.1.2	Iniciativas de gestión de calidad en ONGD francesas	417
7.3.1.3	Situación actual en las ONGD francesas respecto a la gestión de la calidad y perspectivas de futuro	417
7.3.1.4	Comparativa con la situación de la calidad en el sector de ONGD en España y aprendizaje de la experiencia francesa	418
7.3.2	La gestión de la calidad en las ONGD del Reino Unido	419
7.3.2.1	Análisis de la implantación de instrumentos de gestión de calidad en las ONGD británicas por el <i>Quality Standards Task Group</i> (QSTG)	420
7.3.2.1.1	Aspectos positivos encontrados en los IGC por las ONGD británicas	421
7.3.2.1.2	Dificultades encontradas por las ONGD británicas	422
7.3.2.2	Análisis de instrumentos de gestión de calidad en las ONGD británicas por la plataforma BOND	422
7.3.2.2.1	Proyecto “Approach to quality in Non-Governmental Organisations: Putting beneficiaries first” de BOND	423
7.3.2.2.2	Resultados, conclusiones y propuestas derivadas del proyecto..	424
7.3.3	Las iniciativas de calidad de las redes ALNAP y HAP-International en la ayuda humanitaria	425
7.3.4	Posición relativa de las ONGD españolas en gestión de la calidad	427
8	REFLEXIÓN Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS	431
8.1	Propuesta de modelo causal de la influencia de la progresiva adopción de los IGC por parte de los financiadores sobre la gestión de las ONGD. Premisas	431
8.1.1	Modelización de mecanismos causales	432
8.1.2	Discusión de la evolución en la utilización de instrumentos de gestión de calidad por parte de financiadores públicos y privados de ONGD	433

8.1.2.1	Financiadores públicos: la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y su Procedimiento de calificación de ONGD	434
8.1.2.2	Financiadores privados: La Fundación Lealtad y su Guía de la transparencia y buenas prácticas de las ONG.....	436
8.1.2.3	Otros instrumentos y otros <i>stakeholders</i> : socios y voluntarios	437
8.1.3	Análisis de las premisas, mecanismos y efectos resultantes	437
8.1.3.1	Análisis de las premisas.....	438
8.1.3.2	Análisis de los mecanismos y efectos resultantes	439
8.1.4	Discusión	441
8.2	Proceso de desarrollo de instrumentos y legitimidad percibida	442
8.3	Ciclo de vida en la incorporación a la gestión de las ONGD de los IGC.....	444
8.4	Evolución de la posición relativa de las ONGD españolas respecto a las ONGD de otros países europeos.....	445
9	CONCLUSIONES, APORTACIONES ORIGINALES Y FUTUROS DESARROLLOS	449
9.1	Conclusiones.....	449
9.2	Conclusions (English version – required by Doctor Europeus)	452
9.3	Aportaciones originales	455
9.4	Futuros desarrollos	456
10	BIBLIOGRAFÍA	457

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1: Estructura de la Tesis Doctoral	38
Figura 1.2: Cronología del trabajo de campo	40
Figura 2.1: Esquema de infraestructura de la calidad en España	65
Figura 3.1: Marca AENOR de Gestión de las ONG	87
Figura 3.2: Puntuación para obtención “ONGD calificada”	114
Figura 3.3: Modelo Conceptual del Modelo EFQM	127
Figura 3.4: Esquema REDER	133
Figura 3.5: Calidad integral para las ONL de acción social. Proyecto TQM-ONG ..	166
Figura 3.6: Estructura de las normas ISO 9000:1994	173
Figura 3.7: Estructura de la documentación de un sistema de calidad ISO9000:1994.....	174
Figura 3.8: Lógica vertical del Enfoque del Marco Lógico	213
Figura 3.9: Ejemplo de perfil de desarrollo de la organización según el Octógono...	227
Figura 4.1: Estructura de la tesis doctoral	242
Figura 4.2: Cronología del trabajo de campo	249
Figura 5.1: Participación nominal de los grupos de interés en el GT#4	259
Figura 5.2: Participación real de los grupos de interés en el GT#4	260
Figura 6.1: Cronología del trabajo de campo	294
Figura 6.2: Radar para el primer principio de transparencia y buenas prácticas	315
Figura 6.3: Radar para el bloque de información relacionada con los órganos de gobierno y dirección	316
Figura 6.4: Relación análisis – vía de gestión – estructura organizativa en una ONGD	347
Figura 6.5: Fases analizadas en ISF	348
Figura 6.6: Estructura organizativa en ISF en 2002	351
Figura 7.1: Grado de implantación de instrumentos de calidad en las ONGD. Año 2003	389
Figura 7.2: Motivaciones previas y ventajas en la implantación de instrumentos de gestión de calidad (porcentaje sobre el total de implantaciones). Año 2003	390
Figura 7.3: Inconvenientes en instrumentos de gestión de calidad implantados o en fase de implantación (porcentaje sobre el total de implantaciones). Año 2003....	392

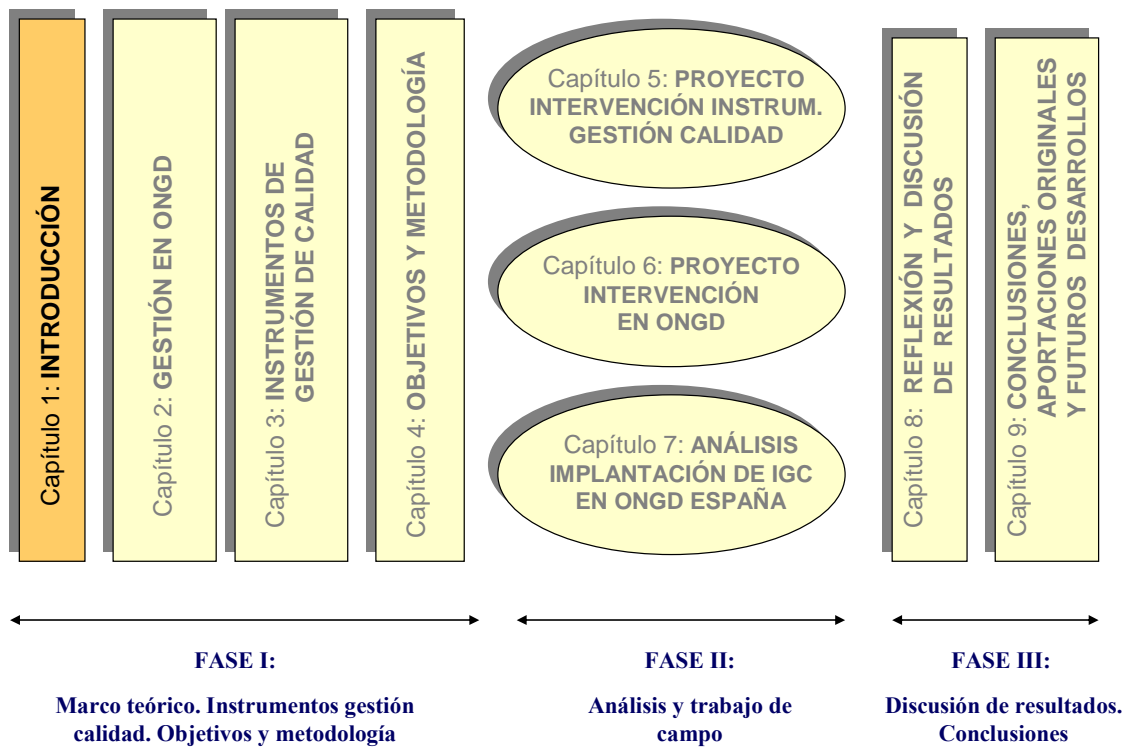
Figura 7.4: Inconvenientes en instrumentos analizados pero no implantados.	
Año 2003	394
Figura 7.5: Inconvenientes percibidos en los instrumentos implantados	
y no implantados. Año 2003	395
Figura 7.6: Comparativa entre inconvenientes en instrumentos implantados	
y no implantados. Año 2003	396
Figura 7.7: Carencias en instrumentos de gestión de calidad en las ONGD.	
Año 2003	397
Figura 7.8: Papel de la Coordinadora respecto de los instrumentos de gestión	
De calidad en ONGD. Año 2003	398
Figura 7.9: Composición de las mesas redondas de la jornada con expertos	
sobre "Presente y el futuro de los sistemas de calidad en el sector de las ONGD"...	411
Figura 8.1: Modelización de las relaciones a analizar	432

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 3.1: Fase I: Criterios Previos	115
Tabla 3.2: Valoración cuantitativa	117
Tabla 3.3: Valoración cualitativa	119
Tabla 3.4: Criterios del Modelo EFQM de Excelencia	131
Tabla 3.5: Normas de conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG en programas motivados por Catástrofes	201
Tabla 3.6: Matriz de Planificación del Enfoque del Marco Lógico	214
Tabla 3.7: Dimensiones y variables del Octógono (Agencia sueca de desarrollo) ..	226
Tabla 3.8: Ejemplo de autoevaluación (Octógono)	226
Tabla 4.1: Diseño metodológico de la investigación aplicada	245
Tabla 5.1: Ejemplo de aplicación de la herramienta de autoevaluación del Código de conducta de la CONGDE	282
Tabla 6.1: Principios de Transparencia y Buenas Prácticas de las ONG	313
Tabla 6.2: Información requerida por la Fundación Lealtad	315
Tabla 7.1: Motivaciones que han impulsado a implantar instrumentos de gestión de calidad (instrumentos implantados o en fase de implantación)	386
Tabla 7.2: Inconvenientes encontrados (para los dos grupos de instrumentos)	387
Tabla 7.3: Papel de la Coordinadora respecto de los instrumentos de gestión de calidad en ONGD	387
Tabla 7.4: Instrumentos adoptados por las organizaciones participantes en el taller “Sistemas de calidad en las ONGD”	408

Capítulo 1

INTRODUCCIÓN



1 INTRODUCCIÓN

El pasado milenio fue testigo de un desarrollo desigual entre países. En la actualidad, más de 1.200 millones de personas de todo el mundo viven con menos de un dólar por día y casi 850 millones sufren desnutrición (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008).

El problema de la pobreza no es únicamente económico. Otros aspectos como la falta de salud, educación, seguridad o de acceso a recursos básicos crean una brecha cada vez mayor entre el mundo desarrollado y los países desfavorecidos.

La Declaración del milenio acordada por todos los estados miembros de las Naciones Unidas en el año 2000, establece un conjunto de objetivos con el fin de reducir esta brecha.

Así, los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio comprometen a los países a tomar nuevas medidas y aunar esfuerzos en la lucha contra la pobreza, el analfabetismo, el hambre, la falta de educación, la desigualdad entre sexos, la mortalidad infantil y materna, la enfermedad y la degradación del medio ambiente.

Ante esta problemática multidimensional, hay un consenso generalizado acerca de que las soluciones procedan también de diferentes perspectivas y grupos de interés, y respeten el desarrollo local, afianzando la capacidad de los países en desarrollo para responder a los nuevos retos y adaptarse a ellos.

En este contexto, en los países industrializados surge con gran fuerza en la segunda mitad del siglo XX un movimiento de la sociedad civil para luchar contra las causas de la pobreza a través de entidades sin ánimo de lucro denominadas Organizaciones No Gubernamentales para la cooperación al Desarrollo (ONGD).

La presencia e incidencia política de estas organizaciones en varios organismos económicos y políticos internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial del Comercio o la ONU) es cada vez mayor, así como su dimensión.

En este sentido, según un estudio del Centro de Estudios de la Sociedad Civil de la *John Hopkins University* de Baltimore (EE.UU.) realizado en 40 países, el sector no lucrativo (al que pertenecen las ONGD) registra unos ingresos de 1,9 billones de dólares y cuenta con 48,4 millones de personas a tiempo completo. Si estas cifras correspondiesen a un país, equivaldrían a la séptima economía del mundo (Salamon, 2007).

El estudio afirma, además, que el 40% de estas personas -19,36 millones- son voluntarias, dedicándose la mitad -9,7 millones- a la acción social y la cooperación al desarrollo.

Según el informe de Intermón Oxfam “*La Realidad de la Ayuda 2007-2008*” (Fanjul, 2007), los países de la OCDE destinaron 103.940 millones de dólares a la ayuda internacional en 2006. En concreto, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) española ha

pasado de 2.000 millones de euros en 2004 a 3.038 millones en 2006 y las previsiones la sitúan en 5.509 millones en 2008.

En España, el denominado Tercer Sector ha experimentado en los últimos veinte años un aumento de su función como actor social, incremento en la confianza que ha venido además, generalmente, acompañado por una elevación del volumen de recursos gestionados por las entidades del sector.

En concreto, las ONGD españolas contaron para sus intervenciones de desarrollo en 2006 con unos ingresos de 1.200 millones de euros, y con un capital humano de más de 250.000 personas, tanto contratadas como voluntarias (CONGDE, 2007).

Como depositarias de esta mayor confianza social, las ONGD han detectado la necesidad de encontrar la forma de mostrar y garantizar a socios, voluntarios y financiadores públicos y privados la existencia de una gestión profesional, transparente y de calidad que les permita consolidar su papel en la sociedad.

En este sentido, esta tesis doctoral analiza en qué medida los sistemas de gestión de la calidad podrían constituir una vía para mejorar la eficacia y la eficiencia de las ONGD así como para mejorar la credibilidad del Tercer Sector puesto que la acreditación frente a terceros de la adecuada gestión de estas organizaciones permitiría construir una imagen de excelencia, seriedad y calidad.

Al mismo tiempo, y ante el importante crecimiento del número de ONGD compitiendo por los recursos disponibles, los financiadores públicos y privados de estas organizaciones sienten la necesidad de contar con instrumentos que les ayuden a abordar una doble decisión: la elección de qué ONGD financiar y qué mecanismos utilizar para asegurar que los recursos aportados sean utilizados de la manera más eficaz y eficiente posible.

También en este aspecto, los sistemas de gestión de la calidad procedentes del entorno lucrativo convenientemente adaptados al sector de las ONGD podrían ser un instrumento útil para reducir el problema de la asimetría de información que dificulta el correcto abordaje de dicha problemática.

Hay que mencionar, además, los acontecimientos de gran cobertura mediática e impacto en el propio sector referentes a las intervenciones judiciales iniciadas en el año 2007 en dos importantes ONGD españolas (ANESVAD y la Fundación Intervida). Estos hechos enfatizan aún más la relevancia de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas (*accountability*) y de calidad en la gestión de estas organizaciones.

1.1 Objeto de la investigación

En el contexto descrito, se establece como objeto de esta tesis doctoral el análisis de los instrumentos de gestión de calidad aplicables en Organizaciones No Gubernamentales de cooperación al Desarrollo (ONGD), su proceso de adopción y su incidencia potencial sobre el sector.

A partir de ese propósito general, se define un conjunto de objetivos orientados a contribuir a una cooperación al desarrollo más eficaz y eficiente, siendo el propósito último de esta tesis doctoral impulsar el desarrollo sostenible.

El desarrollo sostenible es el núcleo de una línea de investigación más amplia -desarrollada en el Área de Ingeniería de Organización de la Universidad Carlos III de Madrid- en la que se encuadra este trabajo. En ella se incluye, además, el área de estudio dedicada a la responsabilidad social corporativa (RSC) y al análisis del proceso de elaboración e implantación de sus instrumentos.

Precisando más, en esta tesis el impulso al desarrollo sostenible se persigue por la vía de identificar las características de los instrumentos de gestión de calidad y de su proceso de adopción, tanto por ONGD como por otros “*stakeholders*”, especialmente financiadores, que hagan más eficaz y eficiente la contribución del sector de ONGD al objetivo último.

Como paso previo, en este trabajo se realiza un análisis de estos instrumentos, de las instituciones promotoras y su proceso de elaboración, así como de las organizaciones que los implantan.

Se analiza, además, cómo los instrumentos de gestión de calidad -en la relación de agencia que se establece entre financiadores/donantes y las ONGD-, pueden proporcionar mayor información al principal sobre si la vía que sigue su agente maximiza el impacto final de la ayuda al desarrollo aportada.

En definitiva, este trabajo pretende analizar las características requeridas por los sistemas de gestión de calidad, como instrumentos de alineamiento organizativo, para que puedan contribuir a mejorar la calidad de vida de aquellas personas y comunidades más desfavorecidas.

1.2 Motivación personal

La observación directa de las desigualdades entre países y personas, unida a mi trayectoria académica y personal (participación en el Tercer Sector desde 1990), despertó mi interés por la Cooperación al Desarrollo.

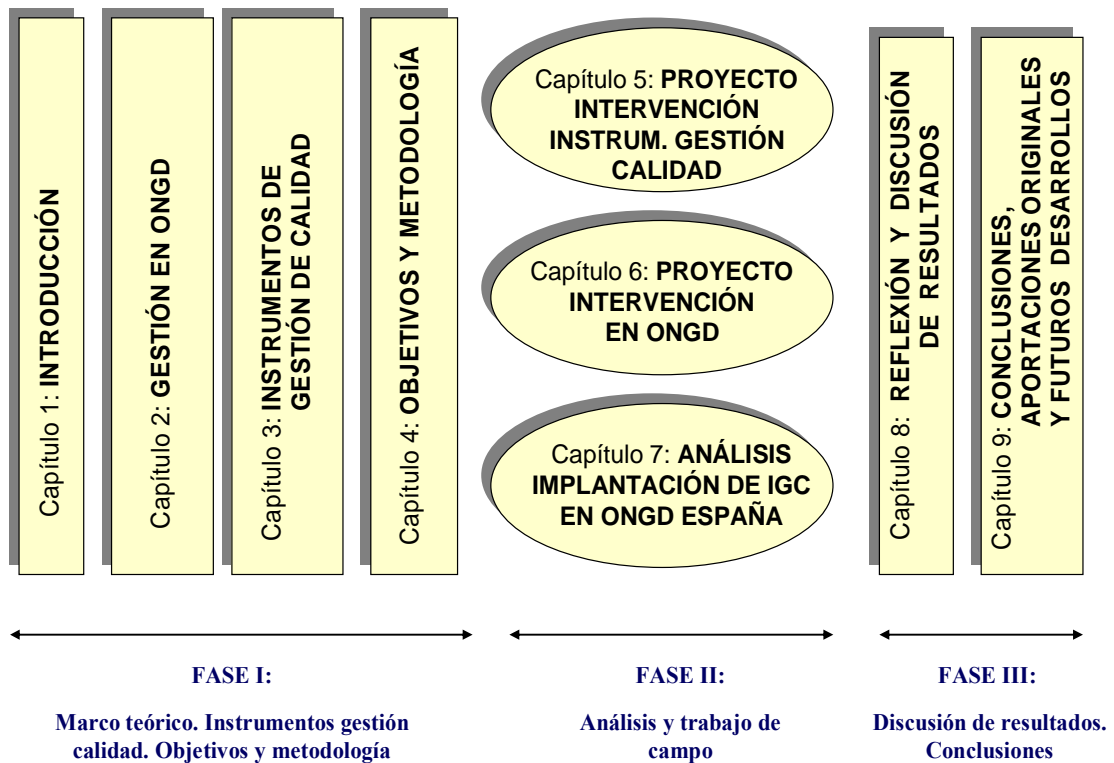
Así, los conocimientos adquiridos sobre las organizaciones en diferentes ámbitos (empresa, sector voluntario y entorno universitario) desembocaron en la elección del objeto de estudio de esta tesis doctoral: las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) como un posible vehículo para contribuir a paliar la situación de desigualdad en el mundo.

Por otra parte, a pesar de que el fenómeno ONG goza de gran popularidad y de haber experimentado un importante crecimiento en las últimas décadas en España, se trata de un campo insuficientemente estudiado, lo que contribuyó a incrementar mi interés investigador.

1.3 Estructura de la tesis doctoral

La Figura 1.1 muestra los capítulos que conforman la estructura de esta tesis doctoral junto con las fases en que se ha desarrollado la investigación.

Figura 1.1: Estructura de la Tesis Doctoral



La exposición del estado del arte, en el capítulo 2, estudia tanto la problemática de gestión específica de las organizaciones no gubernamentales como cuestiones relativas a la gestión de la calidad, para dar paso, en el capítulo 3, a un estudio detallado de los instrumentos de gestión de calidad específicamente orientados al Tercer Sector.

A continuación, el capítulo 4 recoge el enfoque metodológico multifacético utilizado en la investigación, basada esencialmente en la participación directa (*action research*) de la autora de esta tesis, tanto en el proceso de elaboración de instrumentos de gestión de calidad como en las ONGD que los adoptan e implantan.

El trabajo de campo de esta tesis doctoral se desarrolla en paralelo en tres proyectos de intervención que se describen en los capítulos 5, 6 y 7.

El primer proyecto de intervención (capítulo 5) consiste en la participación directa de la doctoranda en el proceso de diseño y desarrollo de varios instrumentos de gestión de calidad adaptados al Tercer Sector, específicamente dirigidos a las ONGD. El caso más

significativo hace referencia a la pertenencia al Comité Técnico de Normalización AEN/CTN165 de Ética de AENOR así como a su grupo de trabajo GT#4 responsable de elaborar la norma UNE 165011:2005 EX “Sistema de gestión de las ONG”.

El capítulo 6 describe la intervención, basada en el enfoque “*action research*”, en una ONGD que ha ido implantando gradualmente distintos Instrumentos de Gestión de Calidad: Ingeniería Sin Fronteras. La pertenencia a su Junta directiva como responsable del área de calidad y acreditación permitió llevar a cabo un proyecto de intervención abarcando las fases de adopción, integración en el sistema de gestión y, eventualmente, internalización plena del instrumento en la organización.

El tercer proyecto descrito en el capítulo 7, comprende un análisis cualitativo y cuantitativo sobre el estado de implantación de estos instrumentos en las ONGD españolas miembros de la Coordinadora estatal de ONGD (CONGDE). La encuesta realizada a estas organizaciones pone, además, de manifiesto las razones que impulsan a las ONGD a implantar dichos instrumentos, las ventajas y obstáculos encontrados en su proceso de adopción así como el papel que, según estas entidades, podría desempeñar la citada Coordinadora al respecto de la gestión de la calidad.

Las conclusiones de la encuesta sirven de base para la celebración de jornadas, talleres así como de un congreso nacional de ONGD donde se presentan y discuten experiencias de gestión de calidad vividas por estas organizaciones.

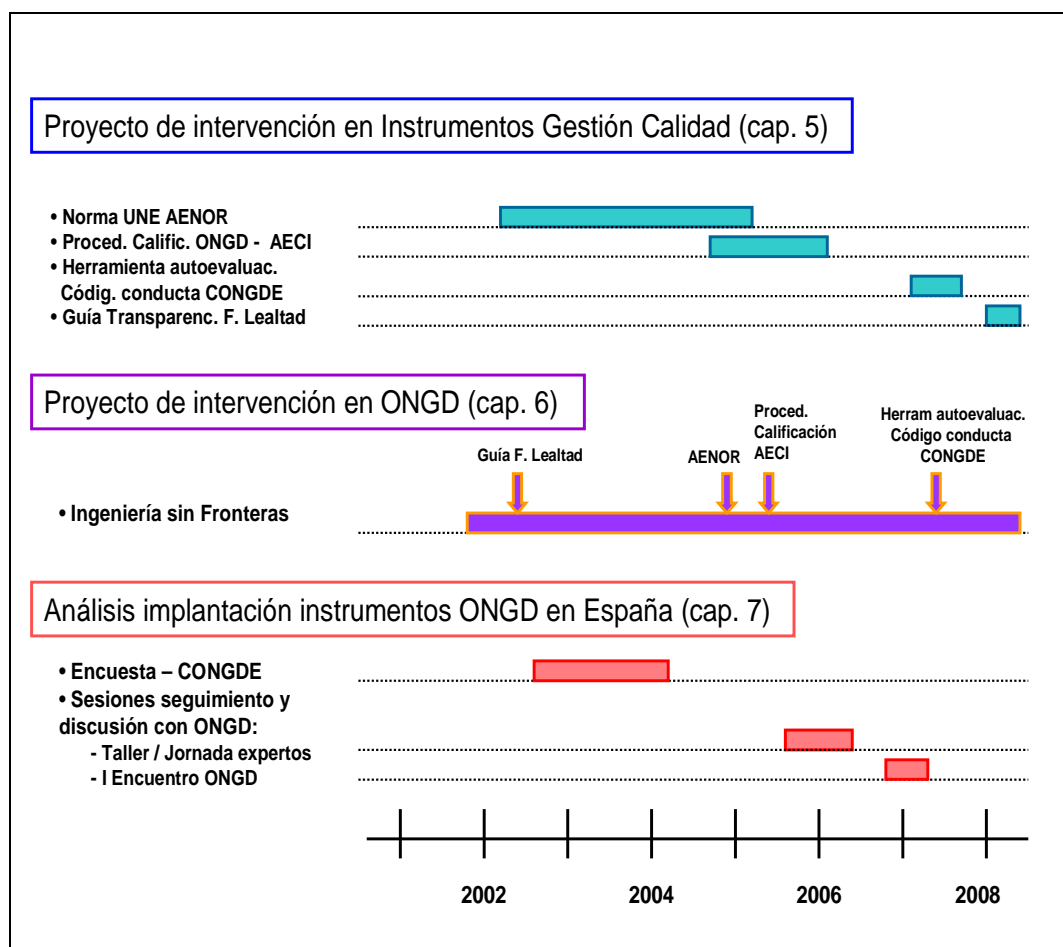
El estudio anterior se completa con una comparación internacional respecto al posicionamiento de las ONGD en el terreno de la calidad en otros países. Este proceso ha sido facilitado por la realización de parte del trabajo de campo desarrollado por la doctoranda durante su estancia en el *Centre de Recherche en Gestion (École Polytechnique* de París) así como por la interacción directa con miembros de Coordinadoras de ONGD francesas y británicas.

En el capítulo 8 se realiza una reflexión y discusión de aquellos conjuntos de resultados que deben ser analizados de forma integrada, para sintetizar aportaciones o modelos globales que se apoyan en el conjunto de la labor de investigación realizada, y que por tanto no pueden derivarse directamente de lo expuesto en los capítulos anteriores.

A continuación, el capítulo 9 incluye las conclusiones de la tesis doctoral, obtenidas a partir de la base teórica y la discusión e interrelación de los resultados obtenidos en la investigación aplicada. Se incluyen, además, las aportaciones originales en esta tesis doctoral, y se presentan los futuros desarrollos para la línea de investigación así como las posibles aplicaciones en ONGD u otras organizaciones no lucrativas de los resultados obtenidos.

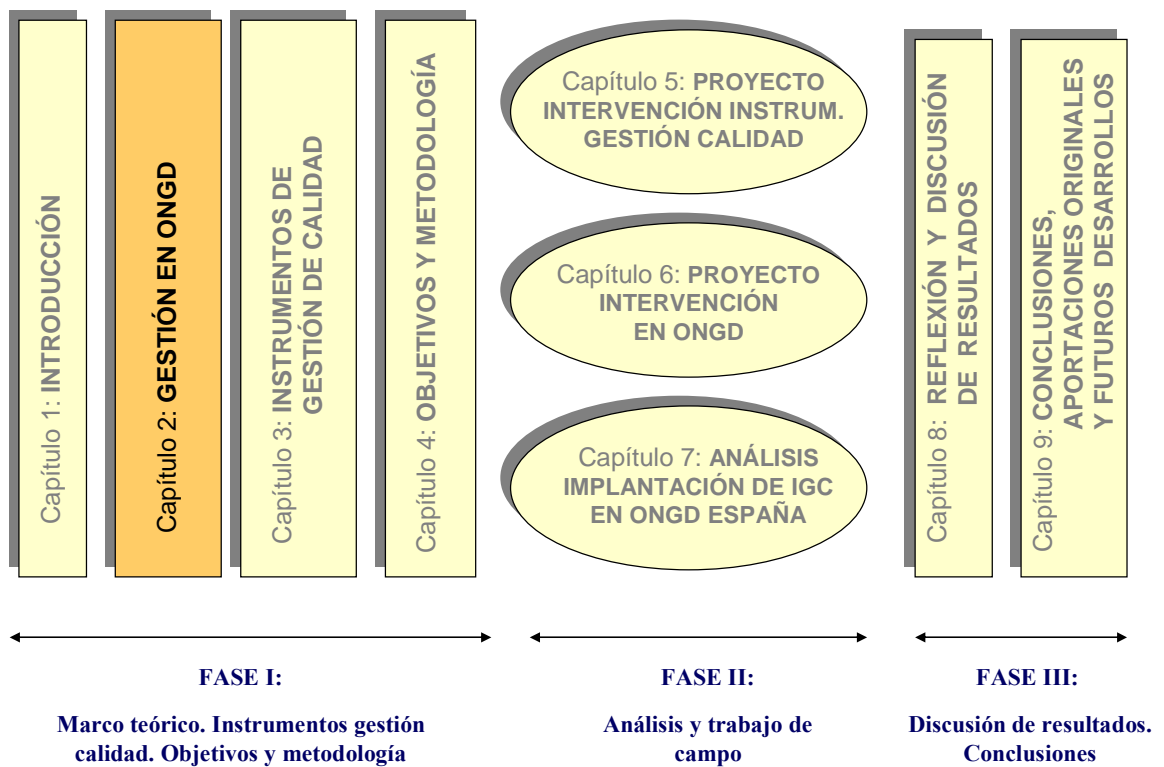
Por último, la Figura 1.2 muestra una cronología del trabajo de campo desarrollado en el marco de la investigación, posicionando los hechos más destacados.

Figura 1.2: Cronología del trabajo de campo



Capítulo 2

GESTIÓN EN ONGD: RETOS Y ENFOQUES



2 GESTIÓN EN ONGD: RETOS Y ENFOQUES

2.1 Introducción

A lo largo de las dos últimas décadas, se ha observado cómo el sector no lucrativo tiene cada vez mayor presencia en la sociedad, adquiriendo un gran dinamismo y ganando peso en la economía de los distintos países.

Dentro del sector no lucrativo, este trabajo está centrado en las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD), que pueden definirse como “Organizaciones sin ánimo de lucro, que actúan independientemente -por ello, no gubernamentales- de los Estados con el objetivo de cooperar al desarrollo de los países menos adelantados” (AECI, 1999)¹.

Las ONGD pueden alcanzar una dimensión apreciable. Así, por ejemplo, el presupuesto global anual de OXFAM Internacional (ONGD creada en 1995 que engloba a trece organizaciones de ayuda humanitaria en todo el mundo) alcanzó en 2007 los 600 millones de euros y cuenta con más de dos millones de socios. OXFAM Internacional trabaja en 110 países en los ámbitos del desarrollo, la ayuda humanitaria y la movilización social y, además, participa con funciones de *lobby* o incidencia política en organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la ONU.

Como se apuntaba en el capítulo anterior, las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo españolas forman un sector consolidado dentro del sector no lucrativo en España. Las ONGD han pasado de ser un grupo de organizaciones que gestionaban unos cientos de miles de euros al comienzo de los ochenta, a la situación actual en la que más de 500 ONGD disponen de unos ingresos de 1.200 millones de euros, emplean a más de 18.000 personas a jornada completa y a 235.00 voluntarios, y cuentan con dos millones de socios y donantes (Informe de la CONGDE sobre el Sector de las ONGD, 2007)².

Tan sólo en la década de los noventa, período en que se produce un fuerte despegue en las ONGD españolas, sus ingresos por cuotas y donaciones pasaron de 37 millones de euros a cerca de 240.

Este crecimiento ha ido acompañado de una creciente preocupación sobre la forma en la que estas organizaciones son gestionadas. Los instrumentos de gestión procedentes del sector lucrativo (empresarial) son sólo parcialmente aplicables en las ONGD.

¹ AECI: Agencia Española de Cooperación Internacional, creada para y canalizar la ayuda oficial española al desarrollo y potenciar y acelerar el registro legal de organizaciones no gubernamentales. Constituye uno de los principales donantes de fondos públicos. En 2006, sus donaciones representaron el 25% de los ingresos de las ONGD españolas (Informe de la CONGDE sobre el Sector de las ONGD 2006) (CONGDE, 2007)

² CONGDE: Coordinadora de ONG para el desarrollo-España, creada en 1980 como órgano de coordinación de las ONG que trabajan en cooperación internacional para el desarrollo, bien a través de programas de cooperación en países en desarrollo, bien realizando acciones de sensibilización y educación para el desarrollo en España. En la actualidad acoge a cerca de 100 organizaciones y colabora con 15 Coordinadoras Autonómicas de ONGD.

La inexistencia del “Beneficio Económico” como factor aglutinador está en el origen de gran parte de las diferencias en la validez de los sistemas de gestión. La ausencia de indicadores económicos directamente cuantificables, como las medidas de beneficio, de rentabilidad (ROA,...), de valor de mercado (Q de Tobin,...) ha dificultado también la realización de investigaciones empíricas de carácter cuantitativo sobre las gestión de las ONGD. A modo de ejemplo, las investigaciones realizadas centradas en la eficiencia (el indicador más cercano, en este entorno, al de rentabilidad) se han limitado en general al estudio de la eficiencia en algunas de las actividades de la cadena de valor de la ONGD, más fácilmente cuantificables, obviando las actividades finales, probablemente más críticas pero también más complejas de evaluar.

Un aspecto particularmente relevante dentro del ámbito de la gestión de las ONGD es el relacionado con la fijación de objetivos y el alineamiento o focalización integral de la organización hacia éstos. La variedad y heterogeneidad de los grupos de interés involucrados en una ONGD (socios, financiadores y donantes, junta directiva, contrapartes, etc.) se unen a la inexistencia ya mencionada del beneficio como objetivo integrador y a la dificultad en la trasposición de los enfoques utilizados en las empresas en este ámbito para configurar una casuística compleja.

2.2 Evolución y situación actual del sector de las ONGD. Retos de gestión.

2.2.1 ONGD: concepto, justificación, evolución

En el sistema económico pueden distinguirse tres sectores: público, privado y no lucrativo o no gubernamental, razón por la que se denomina a este último Tercer Sector, (Etizioni, 1973).

Sin embargo, a veces las fronteras son difusas: hospitales públicos que externalizan sus actividades en entidades privadas o no lucrativas, programas de responsabilidad social corporativa (RSC) de empresas desarrollados por ONG... Incluso, la definición de “no gubernamental” presenta cierta relatividad si se tiene en cuenta que, especialmente en Europa, un alto porcentaje de la financiación de las organizaciones no lucrativas procede de organismos públicos, lo que podría llevar a cuestionar la independencia real del sector.

La designación de “Nonprofit sector” o Sector No Lucrativo (SNL) procede de la terminología utilizada por el System of National Accounts (SNA) de Naciones Unidas de 1993 y, también se emplea en teoría económica para definir a las organizaciones que no tienen como razón de ser la generación de beneficios para sus propietarios. Esto no significa que no tengan, en un ejercicio, más ingresos de lo que puedan gastar (Anheier, 2005). Llama la atención la definición de estas organizaciones a partir de lo que no son (no lucrativas, no gubernamentales...) en lugar de por lo que son.

Dada su heterogeneidad, dentro del Tercer Sector, surge la necesidad de diferenciar las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) del resto de entidades no lucrativas. Existen distintas definiciones de ONGD; la propuesta al principio de este capítulo puede complementarse con otra más extensa propuesta por Matulic (1994):

“Organizaciones de carácter social, independientes y autónomas, jurídicamente fundadas y que actúan sin finalidad de lucro. Sus actividades están dirigidas a canalizar recursos económicos públicos y privados para llevar a cabo proyectos de desarrollo autónomos en los países subdesarrollados en forma complementaria a los que realizan los gobiernos y organismos internacionales. Esta acción se complementa con las actividades de sensibilización y educación para el desarrollo de nuestra sociedad en torno a las realidades de los países del Tercer Mundo y la interdependencia Norte-Sur, y con las actividades de "lobby" o presión política ante los gobiernos y organismos”.

En España, las ONGD revisten mayoritariamente la forma jurídica de asociaciones (45%) o de fundaciones (45%), mientras que el 6% constituyen federaciones. Por otra parte, el 83% de las ONGD españolas se dedica exclusivamente a actividades de cooperación al desarrollo (CONGDE, 2008).

Entre los objetivos genéricos de las ONGD cabe destacar:

- Erradicar la pobreza.
- Cooperación con los pueblos del Sur (Tercer Mundo o Países en vías de desarrollo).
- Educación para el desarrollo y sensibilización en los pueblos del Norte (países avanzados).
- Promoción de los derechos humanos.
- Igualdad de género.
- Desarrollo respetuoso con el medio ambiente.

Martínez (1998) apunta, como causas que justifican la aparición de las ONGD, las siguientes:

- Mayor rapidez en la movilización de recursos y en llegar a los sectores más deprimidos de la población frente a los tradicionales agentes de la cooperación multi y bilateral (Martínez, 1998).
- Alto grado de motivación de las personas que trabajan en ellas (Drucker, 1992).
- Bajo coste de sus actividades y alto grado de integración con las comunidades y grupos de los países receptores de la ayuda (AECI, 1999).

Como ya se ha apuntado, en los últimos años el sector de las ONGD ha experimentado un rápido crecimiento hasta alcanzar un papel cuantitativamente significativo dentro del entorno económico tanto en España como en otros países de nuestro entorno.

En España, el aumento presupuestario fue especialmente marcado tras el “Movimiento 0.7%” surgido en la década de los 80 y que se orientaba a conseguir este porcentaje del PIB, que Naciones Unidas fijó en 1970 para ayudar a los países en desarrollo. Ahora bien, en aquel período (finales de los 80 y principios de los 90), el sector no estaba

preparado para gestionar adecuadamente este brusco incremento. Se pasó a una dinámica dominada por la oferta del Norte a la búsqueda de proyectos en el Sur (Alonso, 1998).

En la actualidad, las intervenciones las ONGD forman parte de programas de desarrollo -superando el concepto de “proyecto”- que buscan actuar contra las causas estructurales de la pobreza y propiciar el desarrollo social de los pueblos a quienes se dirige. Por esta razón, se ha pasado al trabajo conjunto con las llamadas ONGD contrapartes del Sur (organizaciones locales), lo que permite un proceso de reflexión compartido que se traduce en una cooperación basada en la reciprocidad y el respeto para alcanzar objetivos comunes.

Aunque sólo el 5 ó el 6% de la ayuda oficial al desarrollo se transfiere a través de las ONGD, estas organizaciones reciben un alto nivel de reconocimiento tanto social como por parte de instituciones nacionales y supranacionales (Gobiernos, Unión Europea, Parlamento Europeo, ONU, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional), lo que hace que a veces éstas aparezcan como los únicos agentes de cooperación (Yáñez-Barnuevo, 1998).

2.2.2 Ámbitos de trabajo

Las ONGD españolas desarrollan su trabajo en distintas áreas (CONGDE, 1998):

- **PROGRAMAS Y PROYECTOS DE DESARROLLO**

El trabajo que las ONGD realizan en el Sur pretende actuar contra las causas estructurales de la pobreza y propiciar el desarrollo social de los pueblos a quienes se dirige. Para esto, es necesario analizar las causas de sus problemas, mantener un diálogo fluido y un trabajo constante con las organizaciones del Sur y tener siempre en cuenta las prioridades y el protagonismo de la población beneficiaria.

- **AYUDA HUMANITARIA Y DE EMERGENCIA**

Las ONGD que trabajan en este ámbito dan apoyo a poblaciones afectadas por desastres o catástrofes que provocan daños, perjuicios económicos, pérdidas de vidas humanas y deterioro de la salud o de los servicios comunitarios básicos, en medida suficiente para exigir una respuesta excepcional. Las ONGD trabajan también en tareas de prevención de este tipo de situaciones.

- **SENSIBILIZACIÓN Y EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO**

Esta actividad es un proceso activo y creativo que promueve un cambio de actitudes y comportamientos en la sociedad, fomentando los valores de justicia y solidaridad.

- **INVESTIGACIÓN Y REFLEXIÓN.**

Las ONGD han de buscar, junto con sus contrapartes del Sur, la creación de un pensamiento solidario a partir de la profundización en la realidad, del análisis científico de la misma y de su propia experiencia. Estas acciones se concretarán en

proyectos de investigación, publicaciones, cursos de formación, seminarios y talleres, foros de discusión y participación en conferencias internacionales.

- **INCIDENCIA POLÍTICA**

Se entiende por incidencia política el conjunto de acciones de información, diálogo, presión y/o denuncia (mediante movilización social, participación en órganos representativos, etc.) que las ONGD han de realizar, destinadas a personas e instituciones públicas, así como a colectivos y entidades privadas con capacidad de decisión en aquello que afecta a las poblaciones del Sur, con la finalidad de influir de forma positiva en las relaciones entre los pueblos y en defensa de los colectivos más vulnerables de todo el mundo.

- **COMERCIO JUSTO**

El comercio justo es un movimiento internacional que pretende establecer relaciones comerciales internacionales justas e igualitarias que posibiliten condiciones laborales dignas a los trabajadores del Sur.

2.2.3 Síntomas de problemas en la gestión de las ONGD

El crecimiento tanto en volumen como en reconocimiento de las ONGD confiere especial relevancia a los síntomas de problemas en su gestión. Entre los señalados por distintos autores cabe destacar:

- La tendencia de las organizaciones y de sus donantes a centrarse y a favorecer a determinados subgrupos de la población objetivo (*particularismo*) (Rebolons, 2000). De esta forma, las ONGD contrapartes del Sur (ONGD locales) orientan sus proyectos a las prioridades fijadas unilateralmente por las ONGD donantes del Norte (principalmente mujer, medio ambiente, población indígena) incluso aunque no sean necesidades reales o prioritarias, pues saben que obtendrán fondos con mayor seguridad.
- La denominada *filantropía insuficiente*, cuando no se generan los recursos suficientes para cubrir las necesidades económicas de la acción voluntaria, ni se renuevan de la forma deseada. Las ONGD se encuentran con volúmenes difícilmente manejables de fondos en circunstancias extremas como catástrofes naturales, mientras que se ven incapaces de dar continuidad (económica, material, humana) a determinados proyectos con horizonte temporal a medio-largo plazo, más propios del desarrollo sostenible que teóricamente persiguen las ONGD donantes.
- Las dificultades que muestran las ONGD para asociarse (con algunas excepciones, como la Coordinadora CONGDE). Esta dificultad se traduce en el surgimiento de nuevas ONGD en lugar de reforzar las ya existentes de forma que se evite competir en fondos, voluntarios, usuarios..., así como en la poca frecuencia de alianzas estratégicas entre las ONGD existentes, o entre ONGD y otro tipo de instituciones (sociales, empresas...). La consecuencia es una pérdida de sinergias potenciales (mayor fuerza para obtención de fondos y para ejercer incidencia política -lobby-, compartición de recursos,...).

- La proliferación de nuevas organizaciones, que hace que el panorama de las ONGD pueda aparecer confuso ante la ciudadanía, las Administraciones Públicas competentes en cooperación y en el seno del propio sector. Ante esta situación, los colectivos de ONGD llevan a cabo procesos de reflexión sobre la identidad, los principios rectores y la estructura de las ONGD, en un ejercicio de debate, análisis y autorregulación por parte del sector (Yáñez-Barnuevo, 1998). Uno de los resultados de este proceso fue la creación, en 1998, del Código de Conducta de las ONGD en el seno de la Coordinadora estatal de ONGD - CONGDE.
- La insuficiente coherencia en la selección de los receptores y la falta de continuidad en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), como ilustran los siguientes puntos:
 - Ayuda destinada a élites (el 60 a 90% queda en los países donantes, ayuda bilateral condicionada).
 - Necesarias ciertas condiciones (marco político y económico) en país receptor.
 - Por el lado del donante:
 1. Ausencia de coherencia en las políticas de los donantes (las ONGD denuncian que la AOD prima en algunos casos los beneficios de las empresas a la cooperación).
 2. Discrecionalidad y unilateralidad en la toma de decisiones en materia de ayuda. Cada país lo considera como algo bilateral. Los países receptores se encuentran con varios donantes (existen entre 6 y 12 agencias estatales de cooperación) y con su fragilidad institucional aceptan proyectos de dudoso beneficio para el destinatario.
 3. La inestabilidad temporal en los flujos de ayuda, unida a los problemas citados, aumenta la incertidumbre de los beneficiarios.
- A lo largo de la década de los 90, se detectan dificultades en las relaciones entre ONGD-Norte (donantes) y ONGD-Sur (receptoras-agentes) (Rebolons, 2000):
 - Crecimiento importante de las ONGD contrapartes del Sur (en términos absolutos y en relación con ONGD-Norte).
 - Las ONGD-Norte, como agentes del Estado -o el Estado mismo- junto con los donantes, definen en muchos casos sus objetivos de cooperación al desarrollo sin contar con los destinatarios ni con las ONGD contrapartes. Estas últimas piden canales institucionales que permitan no sólo opinar, sino participar en las decisiones de cooperación internacional. Además, estiman necesario crear consejos para fijar prioridades y analizar los objetivos de la financiación.
 - Diferencias en el concepto de "desarrollo". Definición de desarrollo en el Sur: grupo humano que pasa de la posición de vagón de cola (a remolque de iniciativas venidas del exterior) a la de locomotora que tira de quien quiera colaborar en su desarrollo.
 - ONGD-Norte: tendencia a financiación por proyectos, mayoritariamente puntuales. Evaluación a partir de contabilidad estricta y sometida a control externo. ONGD-Sur: incertidumbre y angustia porque tras el fin del proyecto no tiene garantías de continuidad. Obligada a dedicar personal para cumplir burocracia exigida por el Norte aunque no recibe más fondos para ello (las ONGD-Norte son reticentes a pagar salarios competitivos y gastos administrativos).

- Del Informe “La Realidad de la Ayuda 2007-2008” de Intermón Oxfam (Fanjul, 2007) pueden extraerse diversos problemas que afectan a la ayuda española al desarrollo³:
 - En 2006, la ayuda española (3.038 millones de euros) superó la media de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), sin embargo, el hecho de contabilizar como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) tanto los créditos FAD como la condonación de deuda externa “distorsiona” el objetivo inicial de la ayuda al desarrollo. Las cancelaciones de deuda externa significaron en 2006 un 18,4% del total de la ayuda.
 - Geográficamente la ayuda está muy dispersa y sólo la mitad de los fondos van a países prioritarios en el Plan Director de la Cooperación.
 - El 45% de los desembolsos totales de ayuda en 2006 se destinó a organismos multilaterales, sobre todo, Naciones Unidas. Sin embargo, existe una dispersión “extraordinaria” de los fondos y no hay una estrategia que especifique hacia dónde y de qué manera orientarlos.
 - Coherencia de políticas: Pasar de una política de ayuda a una política de desarrollo, requiere una línea de acción coherente en todos los frentes que afectan a los países del Sur, especialmente en campos como comercio, paz y seguridad, migraciones y desarrollo y responsabilidad social corporativa.
 - La calidad sigue siendo un reto: En estos años se han registrado avances para mejorar la calidad de la ayuda (esfuerzo de planificación, orientación estratégica, nuevos instrumentos). Pero a pesar de este esfuerzo, el retraso en la reforma de los instrumentos de la cooperación no permite plasmar en la práctica los compromisos adquiridos sobre el papel y afianzar el cambio de rumbo de la cooperación española, potenciando su impacto en la reducción de la pobreza.

³ El FAD -Fondo de ayuda al desarrollo- es un fondo, dotado por el Estado español, para otorgar ayudas financieras de carácter concesional a países en vías de desarrollo, a sus instituciones públicas o a sus empresas residentes, así como a instituciones financieras multilaterales (ICO). Ofrece a los países beneficiarios financiación en condiciones más favorables que las del mercado con el doble objetivo de contribuir al desarrollo del país beneficiario -mediante la concesión de financiación blanda- y de fomentar la internacionalización de la empresa española.

Su objetivo principal, tal y como recoge el Real Decreto por el que se crean en 1976, es la internacionalización de las empresas españolas en los países del Sur a través de la concesión de créditos, y no su aplicación como un instrumento para promover la reducción de la pobreza de los Países en Vías de Desarrollo, si bien dadas sus características, este instrumento crediticio se utiliza como medio para otorgar Ayuda Oficial al Desarrollo. Los créditos FAD son créditos que el gobierno español concede a los países empobrecidos que tienen una parte de donación (mínimo el 35%) y otra que se concede en condiciones más favorables que las que marca el mercado. Por lo tanto, al ser créditos con una parte concesional computan como Ayuda Oficial al Desarrollo si bien, se trata de ayuda ligada a la compra de bienes y servicios de empresas españolas. A su vez, los créditos FAD hacen que se incremente la dependencia de estos países al no ser los receptores de esta inversión empresas locales sino las empresas españolas y, son generadores de Deuda Externa puesto que la parte del crédito que no es concesional tiene que ser devuelto al gobierno español con unos intereses y dentro de unos plazos que han sido fijados en el momento de su concesión).

2.3 Aplicabilidad de enfoques de gestión procedentes del entorno empresarial

2.3.1 Diferencias en los enfoques de gestión. Papel del beneficio

La gestión de las ONGD debe hacer frente a las dificultades mencionadas. Para ello, es necesario analizar en qué medida los enfoques de gestión y de investigación procedentes del entorno empresarial son aplicables.

Algunos autores opinan que "al nivel de dirección, estructura de la organización, eficiencia en la gestión, personal, etc., no existen diferencias entre las organizaciones sin ánimo de lucro y las que sí lo tienen" (Díez de Castro, Galán y Martín, 1996).

Sin embargo, no puede olvidarse que en el Sector no Lucrativo no existe un mecanismo autónomo de eliminación de las organizaciones no competitivas como es el mercado, que sanciona los comportamientos ineficientes de las empresas con la expulsión a través de la quiebra, bancarrota, etc., excepto cuando los problemas de ineficiencia o corrupción en la ONGD trascienden a la sociedad y ésta "castiga" a la organización retirándole su apoyo en términos de tiempo (voluntarios) o de donaciones. Según Wise (1997), desarrollar un mecanismo que sancione a las ONL ineficientes es uno de los retos más importantes a afrontar en un intento de "regulación" de este sector.

En ese sentido, Paton y Cornforth (1992), se cuestionan si las diferencias entre las organizaciones no lucrativas y las empresas justificarían el empleo de diferentes sistemas de dirección en aquéllas. Su conclusión es que las citadas diferencias no justifican sistemas de dirección distintos ni específicos a los de las empresas, sino que bastaría con adoptar aquellos que mejor se ajusten a las características y necesidades del sector no lucrativo.

Así mismo estos autores coinciden en señalar la Dirección por Objetivos⁴ (DPO) como el sistema de planificación más apropiado para las organizaciones no lucrativas. En el estudio realizado por Martínez (1998) sobre 44 ONGD españolas relevantes, se concluye que la mayoría de ellas utiliza la DPO con un alto grado de autonomía para su personal mientras que en segundo lugar, aparece un grupo de ONGD cuyos sistemas de planificación tienden a una dirección por objetivos aunque con menor autonomía. Este autor señala, además, que los rasgos fundamentales identificados en el citado grupo mayoritario, coinciden con los puntos de apoyo de un sistema de administración como la DPO cuya finalidad es proporcionar a los empleados objetivos cuantitativos a alcanzar, favorecer su participación en la definición de las metas, y permitir la evaluación posterior según los resultados alcanzados.

De la misma forma, Drucker (1992) señala la DPO como el sistema de planificación que mejor se adapta a las peculiaridades del sector no lucrativo, debido a su orientación hacia el cumplimiento de la misión, la necesidad de definir con claridad los resultados que espera -por no disponer del criterio del beneficio como las empresas lucrativas- y el

⁴ Dirección por Objetivos (DPO): Sistema de dirección consistente en la "orientación de las personas y de las unidades organizativas hacia los objetivos o metas, de forma que conozcan lo que tienen que realizar en un determinado período de tiempo" (Bueno, 1993).

contar con una base de donantes y voluntarios. Estos aspectos, que hacen que la organización no sea propietaria de los recursos disponibles sino sólo depositaria justifican, según este autor, la necesidad de un sistema de dirección por objetivos, que es especialmente recomendable cuando las tareas son complejas, interdependientes, estructuradas y no rutinarias (Martínez, 1998).

A pesar de la fuerte similitud en las necesidades de dirección y gestión entre empresas y entidades no lucrativas, la inexistencia del beneficio impide que la extrapolación de las distintas técnicas y métodos de gestión de empresas a las entidades no lucrativas sea perfecta. El mayor problema continúa siendo cómo saber si una organización no gubernamental para el desarrollo es eficiente o no, sabiendo que su objetivo principal no es el beneficio y que, además, no existe un mecanismo claro de expulsión de organizaciones ineficaces.

Para Paton y Cornforth (1992) las diferencias más destacables entre organizaciones no lucrativas y empresas son:

- Propósitos diferentes: las ONL se centran en objetivos sociales, lo que conduce a que la medida de su consecución/eficacia sea muy difícil de establecer. La complejidad para la dirección aumenta cuando existe multiobjetivo (coexisten varios objetivos).
- Origen de los recursos: las entidades no lucrativas disponen de recursos "sin coste", procedentes ya sea de la cuotas de los socios, de la financiación pública (paradójicamente, esta es su principal fuente de ingresos, salvo en algunos casos como Amnistía Internacional o Greenpeace, quienes prefieren mantener su total autonomía), o del trabajo voluntario de sus colaboradores.
- *Stakeholders*, grupos de interés o actores: las personas y grupos involucrados en los dos tipos de organizaciones presentan motivaciones, características e intereses muy diferentes. Estos grupos (voluntarios, personal remunerado, financiadores y donantes, ONGD contraparte (local), beneficiarios) no aparecen en el mundo lucrativo, por lo que la "negociación" del objetivo⁵ se convierte en una tarea mucho más problemática.

Estas peculiaridades apuntan al principal obstáculo tanto en la gestión de una ONGD como en el diseño de una metodología de investigación de éstas: la falta del beneficio como medida aceptada del resultado y del funcionamiento de una organización lucrativa. "Los beneficios generados constituyen un indicador importante en las empresas, no sólo porque los beneficios como cualquier magnitud económica son fáciles de medir, sino porque son un test importante para evaluar la eficiencia de la organización y la satisfacción de los clientes" (Martínez, 1998).

⁵ Enfoque de los grupos participantes: Las organizaciones están formadas por un conjunto de participantes con intereses diferentes y, a veces, incompatibles. Una organización es eficaz cuando satisface demandas -objetivos e intereses- de aquellos grupos de los más que depende su apoyo para sobrevivir. Los objetivos de la organización emanan del proceso de negociación que se entable entre los grupos, dando como resultado un sistema complejo de objetivos ponderados en función del poder de cada uno de los grupos participantes (Fuente et al, 1997).

Este hecho obliga a las organizaciones no lucrativas a buscar otros indicadores que permitan medir el "beneficio social". Kanter y Summers (1987) proponen que el análisis beneficio-coste en los proyectos económicos sea reemplazado en las ONGD por el de efectividad-coste puesto que es necesario centrarse en los beneficios que los proyectos concretos tienen para el conjunto de actores -financiadores, voluntarios, beneficiarios- que conforman los grupos de interés de una ONGD.

Otros indicadores utilizados son los fondos destinados a la cooperación al desarrollo, el número de voluntarios involucrados, la evolución y variación en el tiempo del número de proyectos realizados o el número de países beneficiarios, o la "rentabilidad social", utilizada en los países receptores de ayuda para medir el rendimiento de los fondos implicados en los proyectos que llevan a cabo. Esta rentabilidad hace referencia a la cantidad de "bien social" generado por unidad monetaria invertida. Sin embargo, para estas organizaciones la rentabilidad no se mide exclusivamente en términos económicos, sino también en términos del impacto de su labor y de la adopción de valores por parte de la sociedad. No en vano, la mayor parte de las ONGD incluyen en su misión la educación para el desarrollo en el "Primer Mundo".

En el siguiente apartado se desarrollan los conceptos de eficacia y eficiencia como generalización integradora de las distintas facetas abordadas por estos indicadores.

2.3.2 Eficacia y eficiencia

La inexistencia en el entorno de las ONGD del beneficio económico como objetivo integrador exige plantearse los conceptos más genéricos de eficacia y eficiencia, como guía tanto para la gestión como para la investigación.

La eficacia, en su acepción general, mide el grado en el que una organización alcanza sus objetivos. La principal limitación de la eficacia como guía es que no tiene en cuenta el volumen de recursos consumidos para lograr estos objetivos. La eficiencia incorpora esta consideración, y puede definirse, en términos generales, como el cociente entre los objetivos alcanzados y los recursos empleados para ello. En otras palabras, la eficiencia dicta la elección de la alternativa que produce el mayor resultado para una cantidad de recursos dada (Mintzberg, 1991).

Las medidas de rentabilidad utilizadas en el entorno empresarial pueden considerarse un caso particular de eficiencia, cuando los objetivos pueden sintetizarse en la obtención de beneficio económico. La medida de la eficiencia se expresa en términos de relación; las relaciones entre beneficios y distintos indicadores del uso de recursos son las formas más usuales de estas medidas en organizaciones lucrativas (Fuente et al, 1997).

Como se deduce de estas definiciones, la valoración tanto de la eficacia como de la eficiencia de una organización requiere una identificación de cuáles son sus objetivos. Como se desarrolla en el siguiente epígrafe, esta identificación no es sencilla en el caso de las ONGD.

A pesar de las evidentes dificultades en su medida, gran parte de la literatura actual ha tendido a exagerar y asumir la eficiencia de las ONGD como agentes de desarrollo sin que se haya demostrado (suficientemente) tal afirmación. El problema radica en la falta

de consenso sobre qué criterios o métodos de evaluación de resultados deberían aplicarse a las actividades realizadas por estas organizaciones (Atack, 1999). Adicionalmente, autores como Edwards y Hulme (1996) atribuyen esta dificultad a que las ONGD no son capaces de controlar todos -ni siquiera la mayoría- de los factores que influyen sobre el resultado de su trabajo.

Por otra parte, generalmente no se tienen en cuenta las externalidades negativas⁶ que pueden producir las actividades de las ONGD. Según Mintzberg (1992), "al tratarse de un coste intangible y, por tanto, difícilmente medible, las organizaciones tienden a pensar que no han incurrido en tales costes", y en consecuencia, se olvidan de ellos a la hora de aplicar criterios de eficiencia y determinadas técnicas de gestión.

Por tanto, se hace necesaria una medida de la eficiencia de la ONGD que permita a la organización tomar el pulso de su funcionamiento. Entre otros aspectos a analizar, surge la posibilidad de considerar una visión "corta" de la eficiencia, aplicada únicamente sobre algunas actividades de su cadena de valor, o una visión "larga", que estudiaría la eficiencia de la organización de extremo a extremo.

Respecto al primer caso, cabe destacar los estudios de Marcuello (1996 y 1999). Esta autora distingue, dentro de la cadena de valor de una ONGD genérica, dos procesos o bloques de actividades: el primer proceso consiste en la captación de recursos (subvenciones, donaciones y voluntarios) y el segundo, en emplear los recursos captados en proyectos de desarrollo sobre el terreno (en el Sur) y en campañas de sensibilización en el Norte.

El objetivo del primer proceso es fácilmente explicitable (obtención de fondos para el segundo). Análogamente, su eficiencia puede expresarse como el cociente entre los recursos efectivamente puestos a disposición del segundo proceso y los recursos totales consumidos. De esta forma, esta "eficiencia corta", que podría conceptualizarse como una medida de la eficiencia de transformación de partes de la cadena de valor, no se ve afectada por las dificultades asociadas a la explicitación de los objetivos de las ONGD.

Desde esta perspectiva, esta autora estudia cómo las características de la organización con respecto al tamaño, naturaleza jurídica, sector de vinculación y forma de financiación afectan a la consecución de dicha "eficiencia" en un grupo de ONGD españolas. Como resultado del estudio, afirma (Marcuello, 1999) que "la eficiencia del colectivo de ONGD está influida, sobre todo, por el tamaño, debido a las economías de escala que se detectan en la producción. Ni el carácter confesional de la ONGD, ni su forma jurídica (fundación o asociación), ni su forma de financiación (dependencia de las subvenciones públicas), parece ser un determinante significativo de las diferencias observadas en la eficiencia de las ONGD estudiadas". En este sentido, la nueva ley de cooperación muestra cierta tendencia a exigir entre los requisitos para conceder subvenciones tanto los años de experiencia como un tamaño mínimo de la ONGD.

De lo anteriormente expuesto, se deduce la complejidad de identificar y medir, en el caso de las ONGD, los conceptos integradores de eficacia y eficiencia "extremo a

⁶ Efectos negativos de la ayuda sobre la población destinataria, tales como su sensación o realidad de dependencia de la ONGD donante, la corrupción de los gobiernos receptores de la ayuda, los cambios en el sistema económico de la zona o en la cultura de la población.

extremo”, que pudieran solventar el vacío dejado por la ausencia del Beneficio Económico en dichos entornos, así como facilitar el uso efectivo de técnicas y enfoques procedentes del entorno lucrativo. Asimismo, se deduce que cualquier intento de aplicar los conceptos de eficacia y eficiencia requiere previamente abordar la identificación de los objetivos de la ONGD; este aspecto se desarrolla en el siguiente epígrafe.

2.4 Objetivos y conflicto de objetivos

En este epígrafe se revisan los conceptos teóricos asociados al proceso de fijación de objetivos y de alineamiento hacia éstos de las organizaciones. Se analiza, además, su incidencia en el caso particular de las ONGD así como las posibles soluciones.

2.4.1 Objetivos y grupos de interés

La teoría económica neoclásica, en su estudio del funcionamiento de las empresas, realiza varias simplificaciones importantes, entre ellas considerar que la maximización del beneficio económico es el único objetivo que mueve a las empresas. Así, Milgrom y Roberts (1993) indican: “En los textos de economía es tradicional suponer que las empresas buscan hacer máximos sus beneficios y toda la organización actúa en consonancia con esos objetivos”.

Esta simplificación, sin embargo, no refleja el hecho conocido tanto por gestores como por académicos de que las empresas reales son entes complejos cuyos integrantes responden a múltiples objetivos en conflicto. Estos mismos autores indican que comprender el funcionamiento real de las empresas exige estudiar “la interacción estratégica entre personas con intereses propios que responden a los incentivos destinados a influir sobre su comportamiento, o bien de los intentos colectivos o gerenciales de llegar a un compromiso entre los intereses de las partes afectadas por las decisiones”.

Esto lleva a considerar las organizaciones como un conjunto de grupos tratando de competir para defender sus respectivos intereses. En las empresas, estos grupos (llamados también *stakeholders*) serían, por un lado, los accionistas, directivos, empleados, clientes y proveedores, y por otra, en el entorno externo, gobierno, sindicatos, competencia, comunidades o grupos de presión (Mateos-Aparicio, 1998). Todos estos grupos tratarían de defender sus propios intereses; así, por ejemplo, los accionistas desean obtener la mayor retribución sobre sus inversiones, y los directivos y empleados esperan una retribución justa por su trabajo, además de satisfacción personal, seguridad o reconocimiento social. Por parte de los grupos externos, los sindicatos esperan defender los intereses de los trabajadores y el gobierno tratará de que se cumpla la normativa legal al tiempo que espera una responsabilidad hacia la sociedad.

Generalmente, los intereses de los distintos *stakeholders* (tanto en organizaciones lucrativas como en no lucrativas) no coinciden, lo que da lugar a los citados conflictos de objetivos.

Así pues, las organizaciones necesitan dar solución a los conflictos generados entre los distintos grupos. Su análisis y la metodología que los armoniza aparecen tratados por la Teoría de la Agencia, desarrollada a partir de los trabajos de Jensen y Meckling.

"La Teoría de la Agencia estudia la empresa como un conjunto de contratos entre los distintos grupos de interés de la organización, siendo su interés reducir los costes surgidos de las diferentes formas de cooperación entre ellos, mediante el establecimiento de reglas de juego que dirijan los esfuerzos del capital humano de la compañía a incrementar el uso efectivo de los recursos escasos" (Mateos-Aparicio, 1998).

Esta teoría trata, a diferencia de las tradicionales en que la empresa se definía como una caja negra, de controlar, reducir y gestionar los costes generados por estas situaciones de conflicto. Para ello, define como relaciones de agencia los contratos, tanto explícitos como implícitos, en virtud de los cuáles, el agente se compromete a realizar una actividad o prestar un servicio, a cambio de un rendimiento futuro. Cuando se presentan divergencia de intereses entre las distintas partes, se produce un problema de agencia.

Estos conflictos precisan de la aplicación de determinados mecanismos de control de los distintos grupos participantes que llevan a la organización a incurrir en el denominado coste de agencia.

Mateos-Aparicio (1998) propone algunos mecanismos de control para las empresas:

- A través de la estructura salarial (retribución al directivo según resultados).
- Mediante cambios en el control de gestión (modificando o renovando el equipo de gestores cuando sus resultados son bajos).
- Amenaza de oferta pública de adquisición de acciones (OPA), (cuando el precio de las acciones es bajo, la probabilidad de que se produzca un OPA es mayor que en caso contrario. Peligran las posiciones de los altos cargos, quienes tratarán, por tanto, de evitarlas).

Así pues, si bien el conflicto de objetivos entre grupos de interés es un reto importante en el entorno empresarial, existen una serie de mecanismos externos e internos (mercado de bienes y servicios, mercado de directivos, mercado de capitales) que controlan el comportamiento oportunista tanto de los propietarios como de los directivos u otros miembros involucrados.

Estos conflictos de objetivos resultan más complejos de gestionar en el sector no lucrativo. En las organizaciones sin ánimo de lucro (hospitales, ONG, museos..., y en general, asociaciones y fundaciones), la maximización del beneficio no es claramente su objetivo. Estas entidades no tienen, además, propietarios en el sentido usual del término, lo que obliga, por otra parte, a realizar un cuidadoso análisis de quién tiene el poder de diseñar la organización, quién puede tomar decisiones y quién puede influir sobre estas decisiones y su ejecución.

Además, cuando en estas organizaciones las prioridades de los gestores son diferentes a las de los donantes, se produce lo que Milgrom y Roberts (1993) denominan *riesgo moral*⁷, con efectos negativos sobre la eficiencia. Según este autor, las entidades que reciben donaciones voluntarias suelen estar organizadas como instituciones sin fines de lucro para evitar el problema obvio de que un propietario pueda ser negligente en los servicios para aumentar los beneficios. Esto es mucho más problemático cuando hay muchos pequeños donantes o cuando los servicios prestados son especialmente difíciles de medir. Los patronatos compuestos por voluntarios ayudan a resolver el problema de la vigilancia y a asegurar que los consejeros no tengan intereses financieros que estén en conflicto con los objetivos de la organización.

Sin embargo, la adopción de la forma no lucrativa no soluciona todos los problemas asociados a que los proveedores de fondos y los receptores de los servicios sean personas diferentes. Un posible riesgo es que, ausentes los incentivos de la propiedad para el control de los costes, los responsables y los empleados de la entidad pueden apropiarse de los donativos para su propio uso (escándalos sobre altos salarios, donativos para financiar coches y residencias de lujo), incluso si no se embolsan los rendimientos residuales directamente.

2.4.2 Conflicto de objetivos y alineamiento organizativo en el sector de las ONGD

Basándose en lo anteriormente expuesto, la problemática de fijación de objetivos y alineamiento hacia objetivos en una organización puede estructurarse en tres componentes fundamentales:

- En la organización, cada grupo de interés (*stakeholder*) puede pretender alcanzar varios objetivos (problema de multiobjetivos).
- A su vez, los conjuntos de objetivos de los distintos grupos pueden ser divergentes entre sí (problema de incongruencia o conflicto de objetivos).
- Además, existe dificultad para sintonizar las rutinas de una organización compleja con sus objetivos, especialmente, cuando las relaciones causa-efecto se encuentran enmascaradas por la complejidad, los efectos laterales, los efectos con decalaje temporal y la interdependencia.

En el caso objeto del estudio, el sector de las ONGD españolas, se detectan estos tres problemas con particular intensidad.

Así, respecto a la problemática multiobjetivo, en las ONGD no existe un objetivo claro y único, a diferencia de las empresas en las que la obtención de beneficio aparece como el objetivo indiscutible al que orientar todas sus actuaciones.

Como ejemplos de multiplicidad de objetivos dentro de cada uno de los distintos grupos involucrados (financiadores públicos o privados, gestores, voluntarios...) podríamos

⁷ Riesgo moral: oportunismo postcontractual que emerge cuando acciones requeridas o deseadas bajo un contrato, no son observables fácilmente.

citar los distintos intereses que, simultáneamente, puede tener un cooperante⁸. Estos objetivos podrían ser: la contribución a la actividad social o benéfica de la ONGD en la que desempeña su trabajo, la maximización de su función de utilidad personal y/o profesional y la obtención de un salario.

En el caso de los gobiernos (principal financiador en la mayor parte de las ONGD españolas), el objetivo buscado a través de la ayuda oficial puede ser el fomento de las relaciones comerciales con determinados países y, al mismo tiempo, el cumplimiento de su política de cooperación con los países más desfavorecidos. Por parte de los financiadores privados, la búsqueda de una desgravación fiscal y la respuesta a una conciencia solidaria podría ser el doble objetivo. Esta diversidad de objetivos para cada una de las personas y entidades participantes, individualmente consideradas, en el entorno de las ONGD dificulta tanto el establecimiento del objetivo como el alineamiento de la organización hacia su consecución.

Por otra parte, y de forma equivalente a la divergencia de objetivos existente entre los propietarios/accionistas de una empresa (quienes buscan obtener la máxima rentabilidad a su inversión) y sus directivos (quienes pueden tener otros intereses personales como adquirir experiencia que mejore su valoración en el mercado de directivos), también se pueden encontrar ejemplos que ilustran el conflicto de objetivos, a veces incompatibles, entre los diferentes *stakeholders* de una ONGD. Así, mientras que un donante –como una empresa privada– podría buscar mejorar su imagen mediante las aportaciones realizadas a una ONGD con el objeto de incrementar sus ventas, por ejemplo, de productos que perjudican la salud, puede ocurrir que los gestores de la ONGD no encuentren éticas estas actuaciones.

La consecuencia extrema de incongruencia de objetivos se manifiesta en los casos de corrupción en los que dos o más *stakeholders* tienen objetivos totalmente contrapuestos, como el caso de ONGD creadas para el lucro personal de sus fundadores frente al objetivo de sus voluntarios de, por ejemplo, contribuir a la erradicación de la pobreza en una determinada población, o los casos de corrupción en las contrapartes de los países receptores.

Por otra parte, se detecta la dificultad por parte de las ONGD de sintonizar sus rutinas organizativas, como consecuencia de unas relaciones causa-efecto confusas y enmascaradas. A la propia complejidad del entorno que las rodea hay que añadir los frecuentes efectos laterales negativos de sus acciones sobre los destinatarios de la ayuda. Efectos que, tras su experiencia, las propias ONGD resumen, básicamente, en tres:

- La desintegración de los mecanismos del país receptor. Amparándose en la ayuda internacional, los gobiernos locales se desentienden de las necesidades de su población.

⁸ Los cooperantes desarrollan una actividad profesional específica sobre el terreno (en un proyecto concreto directamente en el país o área receptores de la ayuda), con un salario establecido por convenio en función de su cualificación profesional, categoría, tipo de trabajo... a diferencia del “voluntario” que no percibe salario y al que tampoco se le exige desarrollar en la actividad prestada su capacidad profesional propiamente dicha.

- Se tiende a generar una relación de dependencia de la ayuda procedente del exterior, creándose graves problemas a largo plazo, cuando la ONGD se retira de la zona receptora.
- En algunos casos, se produce un fuerte impacto medioambiental en la zona destinataria de la ayuda. Si bien hay que decir que, en los últimos años, la protección del medio constituye una de las prioridades (directas o indirectas) de las ONGD en todos sus proyectos.

Así pues, a las dificultades expuestas en el apartado anterior para aplicar los conceptos generales de eficacia y eficiencia se unen los desarrollados aquí para establecer los objetivos de las ONGD y orientar realmente su funcionamiento a su consecución. Estas dificultades pueden estar entre las causas de muchos de los problemas de gestión observados en las ONGD y descritos en el apartado 2.2.3. En el siguiente epígrafe se analizarán posibles enfoques de solución para estas dificultades y se argumentará la elección, como objeto de estudio de esta tesis doctoral, del enfoque de gestión de ONGD basado en la calidad, estando el último epígrafe de este capítulo dedicado a la introducción de conceptos generales de gestión de calidad y su particularización para el sector no lucrativo. Consecuentemente, en el próximo capítulo se abordará el estudio de los diferentes instrumentos de gestión de calidad aplicables en la gestión de ONGD.

2.5 Enfoques de solución

Tras analizar los principales retos a los que se enfrenta la gestión de ONGD, así como los aspectos fundamentales que condicionan el grado en que pueden extrapolarse a este entorno las aproximaciones procedentes del sector lucrativo, en este epígrafe se estudiarán diferentes enfoques que pueden adoptarse para abordar estos retos. En la medida en que estos enfoques provengan del sector empresarial o lucrativo, se analizará su grado de aplicabilidad o necesidad de adaptación para el sector de las ONGD. Como resultado de este estudio, se justificará la adopción, como objeto de esta tesis, del enfoque de gestión de ONGD basado en la calidad.

La primera referencia obligada es la Teoría de la Agencia, ya apuntada anteriormente, que analiza un caso particular de conflicto de objetivos (el de agente-principal) para el cuál propone las siguientes vías de solución:

- Mecanismos de reducción de la divergencia de objetivos entre el principal y el agente:
 - El diseño de contratos con incentivos que expliciten los objetivos del principal.
 - Los criterios de selección encaminados a la elección de aquel agente cuyos objetivos sean más cercanos a los del principal.
 - La propia selección de los objetivos del principal que haga más fácil encontrar un agente a quien involucrar en su consecución.
- Mecanismos de reducción de la discrecionalidad del agente:

- Aplicación de mecanismos de control ex-ante (normativos) o ex-post (riesgo de OPA...).

Concretamente, en el ámbito de las ONGD se observan varias relaciones de agencia, unas directas y otras enlazadas (“en cascada”), donde, por una parte, los socios y financiadores (principal) delegan en la dirección de la ONGD (agente) la gestión y aplicación de los recursos (dinero y tiempo) que aportan (relación directa); por otra, como relaciones de agencia enlazadas, se observa que la sociedad (principal) delega en el gobierno (agente) la transferencia de sus aportaciones vía IRPF u otros impuestos para el ejercicio de acciones solidarias; al tiempo que el gobierno es también principal de otra relación de agencia, en este caso respecto de la propia dirección de la ONGD, a quien exige (a través de auditorías, control, renovación de subvenciones...) el uso eficiente de los recursos que les fueron transferidos, a su vez, por la sociedad.

Hay que considerar, por otra parte, que el rasgo más característico de las entidades no lucrativas es que ningún individuo tiene derecho legal a sus rendimientos residuales, o lo que es lo mismo, carecen de propietario. Por tanto, en las ONGD, al no existir como en las empresas la motivación por parte de la propiedad hacia el control, los responsables y los empleados (ambos agentes) podrían apropiarse de los donativos para su propio uso, aunque probablemente sin embolsarse los rendimientos residuales directamente sino a través de altos salarios, viajes a cargo de la organización, obtención de influencias, status... Aunque estos problemas no son exclusivos de este tipo de organizaciones, la presión competitiva de los mercados que contribuye a controlarlos en las entidades que persiguen beneficios, es más débil en las entidades no lucrativas.

Teniendo en cuenta lo anterior, algunas de las soluciones de control propuestas a partir de la Teoría de la Agencia para reducir la discrecionalidad del agente en el caso particular de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), podrían ser las siguientes:

- Someter a los gestores de las ONGD a una normativa legal más estricta que la aplicada a la gestión de las empresas lucrativas.
- Incorporar personal con un interés vocacional y manifiesto en los objetivos de la organización y, por tanto, menos susceptibles de hacer un uso indebido de sus fondos.
- Crear un consejo con la responsabilidad de supervisar las operaciones de la organización, y en el que sus miembros no puedan obtener ganancias personales por sus servicios (grandes donantes, figuras públicas de probada honorabilidad).

No obstante, los problemas de agencia no son los únicos que se detectan en el funcionamiento de las ONGD en relación con el establecimiento de objetivos y el alineamiento de la organización. Como se ha analizado anteriormente, son también relevantes las divergencias “horizontales” entre grupos involucrados, es decir, con independencia de que exista una relación de agencia entre ellos (por ejemplo, que un mismo *stakeholder* tenga varios objetivos o que dos grupos de donantes busquen en la ONGD propósitos divergentes).

En conclusión, la Teoría de la Agencia sólo cubre una parte de los conflictos de objetivos de una ONGD lo que hace necesaria la exploración de otros enfoques más amplios.

Las soluciones descritas en la literatura pueden clasificarse en función del *grado de formalización* de los mecanismos de gestión que adoptan. Así, el abanico de enfoques se extiende desde:

- una planificación estricta, con alta formalización y estandarización de procedimientos, que podría denominarse “Enfoque Formal”, y da lugar a una vía de gestión basada en la Planificación, Ejecución y Control estratégicos formales. Dentro de las distintas escuelas de pensamiento en el área de estrategia, este enfoque se encuadraría en la escuela de diseño,
- hasta una baja formalización donde las estrategias resultan de un proceso gradual de “moldeado” en constante interacción con el entorno (“estrategias emergentes”) y con una elevada orientación hacia el factor humano. En este enfoque, el elemento conductor es la cultura (“Enfoque basado en la Cultura”), entendiendo la cultura como la estructura de valores y símbolos fuertemente aceptados por todos los miembros de la organización, y que desempeña la función de guía fundamental de las personas hacia los objetivos de aquélla,
- y donde puede destacarse un enfoque intermedio, que extrae algunos de los componentes de cada uno de los dos extremos. Se trata del “Enfoque orientado a la Calidad”, que trata de crear la mejor combinación de las herramientas formales, por una parte, y al mismo tiempo de considerar las aportaciones de todos los niveles de la organización y no sólo de la cúpula pensante. Por tanto, se encontrarían aquí aquellas vías de gestión basadas en la mejora integral continua a través de la autoevaluación sistemática, utilizando modelos de excelencia de referencia como, por ejemplo, el Modelo EFQM (European Foundation for Quality Management) de Excelencia.

Por tanto, de lo presentado en este epígrafe, se deduce que las ONGD españolas se enfrentan a una problemática significativa en la fijación de objetivos y alineamiento organizativo hacia éstos. Se deduce también que las soluciones propuestas por la Teoría de la Agencia son aplicables únicamente a una parte de esta problemática, y que puede identificarse un espectro de soluciones para abordar esos problemas, que van desde el enfoque formal al enfoque basado en la cultura. Entre estas soluciones, están ganando importancia últimamente los enfoques orientados a la calidad, basados en la mejora integral continua a través de la autoevaluación sistemática.

La aplicación de la vía de gestión basada en la calidad constituye un terreno relativamente novedoso para el sector de las ONGD españolas, habiendo en cambio experimentado un crecimiento apreciable en la última década en las ONGD de otros países europeos.

Los instrumentos de gestión orientados a la calidad y a la mejora continua, a diferencia de las otras dos vías, proporcionan un enfoque al estudio de la eficacia y eficiencia de organizaciones no gubernamentales (ONGD) más holístico (puesto que consideran aspectos como el liderazgo, el papel de los recursos humanos), más amplio (considera todos los *stakeholders*) y menos centrado en el corto plazo.

Esta tesis, centrada en el análisis de los instrumentos de gestión de calidad aplicables en Organizaciones No Gubernamentales de cooperación al Desarrollo (ONGD), su proceso de adopción y su incidencia potencial sobre el sector, se enmarca claramente dentro del análisis de este enfoque de gestión basado en la calidad. En consecuencia, en el siguiente epígrafe se introducirán algunos conceptos generales de Gestión de Calidad y una breve revisión de su utilización dentro del sector no lucrativo.

2.6 Conceptos generales de gestión de calidad. Particularización para el sector no lucrativo

Una vez detectadas las dificultades que encuentran las ONGD españolas en la definición de objetivos así como en el alineamiento organizativo para conseguir éstos, y tras analizar la problemática de aplicación de herramientas de gestión procedentes del mundo empresarial al sector no lucrativo, se han descrito en el apartado anterior tres enfoques de gestión para abordar los problemas comentados, estando esta tesis doctoral enmarcada claramente dentro del enfoque de gestión basado en la calidad. Como introducción a dicho enfoque, en este epígrafe se introducen algunos conceptos generales de Gestión de Calidad y una primera revisión de su aplicación en el sector no lucrativo, abordándose en el próximo capítulo el análisis de los diferentes instrumentos de calidad aplicables en la gestión de ONGD.

2.6.1 Gestión de Calidad: Evolución, procesos, infraestructura

En la literatura existente, se pueden contemplar distintas concepciones sobre la calidad, siendo las más sencillas e intuitivas las que identifica la calidad con “hacer las cosas bien” o con “mejorar”.

En el entorno industrial, se puede expresar el concepto de calidad, dependiendo de la perspectiva de quien lo define: para los proveedores de servicios y productores de bienes, la calidad estaría relacionada con la conformidad respecto de unos requerimientos/requisitos predeterminados por el cliente, mientras que los clientes, por su parte, perciben la calidad en relación con la capacidad que tienen los productos y/o servicios de satisfacer lo que ellos desean.

Sin embargo, en el entorno de las empresas y organizaciones, el concepto de calidad ha experimentado una evolución en tres etapas a lo largo del siglo XX:

1ª: Calidad como el grado en el que un producto cumple un conjunto de especificaciones técnicas.

2ª: Calidad como adecuación del producto o servicio para la satisfacción de necesidades de quienes lo reciben o consumen.

3ª: Visión más global de la calidad, relacionada con la forma en que una organización satisface las necesidades y expectativas de todas las personas y grupos interesados o involucrados *-stakeholders-* (evolución hacia el concepto de excelencia).

En paralelo a esta evolución del concepto de calidad se han ido desarrollando y formalizando los procesos e infraestructuras que apoyan la materialización del concepto de gestión de calidad: los procesos de normalización, certificación y acreditación, así como los organismos y entidades responsables de poner en marcha dichos procesos.

Estos procesos constituyen la vertiente más formal de la calidad al basarse en la existencia de normas que permiten atestiguar cuándo una organización cumple con un determinado patrón y unos requisitos contenidos en dichas normas. La relación entre la calidad y la normalización es, por tanto, muy estrecha.

Así, el éxito de una norma al lograr su principal objetivo de inyectar confianza en las transacciones comerciales depende de que su elaboración cumpla ciertos requisitos (Camisón et al, 2007): a) elaboración voluntaria; b) basada en el consenso entre todas las partes interesadas; c) inspiradas en la experiencia y en el desarrollo tecnológico, d) aprobadas por un organismo de normalización reconocido. Además, en su difusión se debe lograr que sea de conocimiento público y aceptación general.

De igual forma, y a partir de dichas características definitorias de una norma, podría apuntarse que el entorno no lucrativo podría buscar en la aplicación -y en su caso creación- de normas de gestión de la calidad el incremento de confianza en sus grupos participantes (*stakeholders*), ya sean sus financiadores públicos o privados, voluntarios o beneficiarios/usuarios.

En esta tesis doctoral se analizará el desarrollo y aplicación de instrumentos de gestión de calidad en el sector de las ONGD. Dado que los conceptos de normalización, certificación y acreditación son aplicables independientemente del sector, y que al menos parte de las entidades responsables de su desarrollo y aplicación en el sector no lucrativo son las mismas que en el sector lucrativo (AENOR, ISO...), en los próximos puntos se analizarán estos procesos formales, así como la infraestructura de apoyo desarrollada en España, e inicialmente orientada al sector lucrativo.

2.6.1.1 Normalización, certificación y acreditación

A continuación se presentan los procesos de normalización, certificación y acreditación y sus objetivos, los organismos que en España son responsables de ejecutarlos y que se encuentran integrados en una infraestructura internacional, y la estructura concreta para desarrollar estos conceptos en el ámbito de la calidad.

Antes de hacer un breve repaso por dicha infraestructura, es necesario diferenciar los dos primeros conceptos, ambos relacionados entre sí: certificación y normalización.

La *normalización* consiste en la “elaboración, difusión y aplicación de normas, que pretenden ser reconocidas como soluciones a situaciones repetitivas o continuadas que se desarrollan en cualquier actividad humana” (Camisón et al, 2007). Por ello, la normalización persigue la unificación de criterios, mediante acuerdos voluntarios y por consenso entre todas las partes implicadas (consumidores, fabricantes, administración pública, etc.), para crear normas sobre productos o procesos, basadas en la experiencia y en el desarrollo tecnológico. Dichas normas han de ser aprobadas por un organismo de normalización reconocido de ámbito nacional, regional o internacional.

La *certificación* puede definirse como “la acción llevada a cabo por una entidad reconocida como independiente de las partes interesadas, mediante la que se manifiesta la conformidad de una empresa, producto, proceso, servicio o persona con los requisitos definidos en normas o especificaciones técnicas” (AENOR, 2002). Por tanto, la certificación es un instrumento apropiado para comprobar la normalización.

La consecuencia final de la certificación es el otorgamiento de marcas de conformidad con normas. Estos sellos o certificados son marcas registradas y, por tanto, protegidas por la Ley y su uso implica dos consecuencias: por una parte, la marca de conformidad garantiza al consumidor que el producto o servicio adquirido responde a las exigencias de una norma y, por otra parte, el organismo certificador podrá inspeccionar el proceso de fabricación de la empresa poseedora de dicha marca de conformidad.

Las empresas y organizaciones no lucrativas implantan sistemas de gestión de calidad para poner de manifiesto su deseo de cumplir con ciertos estándares que después darán a conocer a terceros. Son los organismos certificadores quienes atestiguan que la empresa u organización que lo solicite cumplen las normas contenidas en dichos sistemas de gestión de calidad. Por esta razón, la certificación ha de ser objetiva, fiable y aceptada por todas las partes interesadas. Los certificados de sistemas de gestión de calidad más reputados en España son las normas ISO 9001:2000 e ISO 14001:2004, junto con el Reglamento EMAS (Camisón et al, 2007).

La denominada “certificación por tercera parte” consiste en que una organización independiente, especializada y debidamente acreditada atestigua que el sistema de gestión de una empresa u organización cumple los requisitos predefinidos en una norma, mediante una auditoría de comprobación basada en las normas de calidad predefinidas (Camisón et al, 2007). El certificado expedido por la entidad certificadora da fe de que la empresa u organización se encuentra inscrita en un registro público, que permite a los interesados conocer qué organizaciones cuentan con dicho certificado de calidad.

Junto a los conceptos de normalización y certificación, existe un tercer concepto, la acreditación, que completa la infraestructura de la calidad.

Así, para que una entidad de certificación pueda garantizar la calidad de los productos o servicios y pueda realizar la verificación del cumplimiento de las condiciones y requisitos exigidos para su funcionamiento, es necesario que se encuentre acreditada por medio de entidades autorizadas. En este contexto, la *acreditación* es definida por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) como el procedimiento mediante el cual un organismo autorizado reconoce formalmente que una organización es competente para la realización de una determinada actividad de evaluación de la conformidad”.

Para que una entidad de certificación en España sea acreditada por la ENAC deberá asegurar su imparcialidad (no desarrollando tareas de consultoría simultáneamente), que desempeña sus funciones con solvencia técnica y que cumple las normas de la serie EN 45000 que le sean de aplicación.

2.6.1.2 Infraestructura de calidad

Una vez definidos los conceptos básicos en el entorno de la calidad es necesario conocer qué entidades pueden crear normas, y por tanto, normalizar; qué entidades pueden certificarlas, es decir, dar fe del cumplimiento, por parte de una organización, de los requisitos contenidos en una determinada norma, y cuáles acreditar. Así, existe a nivel internacional una infraestructura de calidad -que tiene su correspondiente transposición en España-, donde las entidades que desempeñan estas funciones son los organismos de normalización, las entidades de certificación y las entidades de acreditación, respectivamente.

Así, una organización certificadora comprueba que un producto, proceso o persona cumple una serie de requisitos mientras que una organización acreditadora ratifica que la certificadora es técnicamente capaz de realizar este proceso.

En España, la infraestructura de la calidad aparece definida en el Real Decreto 2200/1995 de 28 de diciembre por el que se aprueba el “Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial”.

Según al artículo 3 del citado real decreto, constituyen la infraestructura común para la calidad y la seguridad industrial las entidades y organismos incluidos en las categorías siguientes:

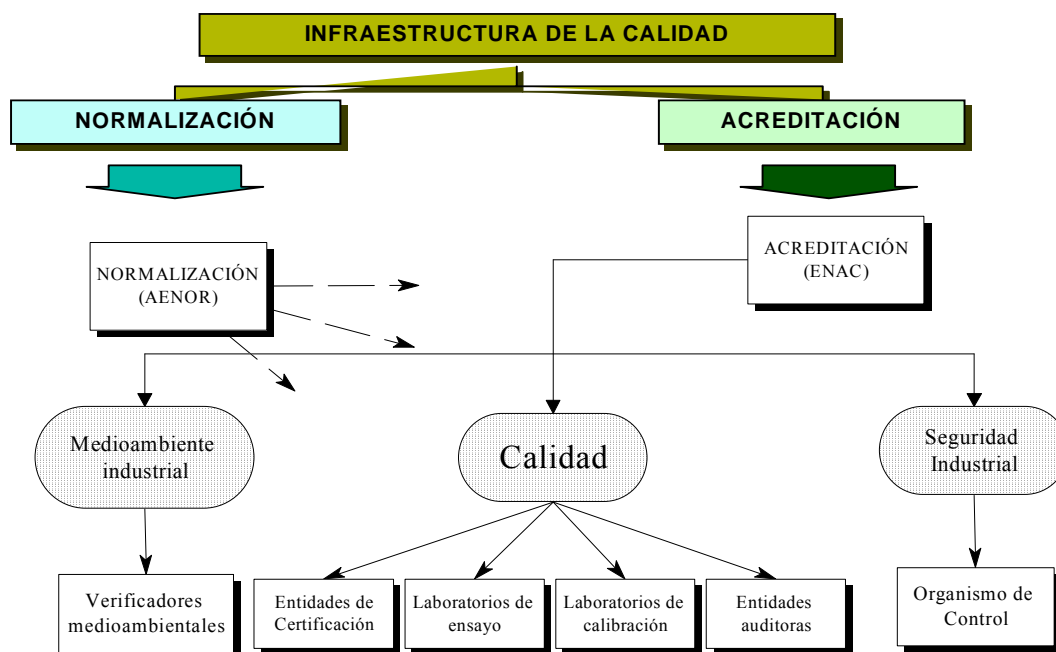
- Organismos de normalización: responsables de la elaboración de normas
- Entidades de acreditación: encargadas de reconocer formalmente la competencia técnica de una entidad para certificar, inspeccionar o auditar la calidad, o un laboratorio de ensayo o de calibración, y de verificar en el ámbito estatal el cumplimiento de las condiciones y requisitos técnicos exigidos para el funcionamiento de los organismos de control y de los verificadores medioambientales.

A su vez, constituyen la infraestructura acreditable para la calidad las entidades y organismos que se encuentran en las siguientes categorías:

- Entidades de certificación:
Su finalidad es establecer la conformidad de una empresa, producto, proceso, servicio o persona a los requisitos definidos en normas o especificaciones técnicas.
- Laboratorios de ensayo:
Comprueban que los productos industriales cumplen las normas o especificaciones técnicas que les sean aplicables.
- Entidades auditoras y de inspección:
Dictaminan si las actividades y los resultados relativos a la calidad satisfacen a los requisitos previamente establecidos, y si estos requisitos se llevan a cabo y son aptos para alcanzar los objetivos.
- Laboratorios de calibración industrial:
Para facilitar la trazabilidad y uniformidad de los resultados de medida.

Por su parte, constituyen la infraestructura acreditable para la seguridad industrial los “organismos de control” y los “verificadores medioambientales”.

Figura 2.1: Esquema de infraestructura de la calidad en España.



2.6.1.3 Entidades de normalización, certificación y acreditación

El Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial define para cada una de estas entidades su naturaleza, finalidad y obligaciones así como las condiciones y requisitos de organización y funcionamiento.

2.6.1.3.1 Organismos de normalización

Los organismos de normalización tienen la finalidad de desarrollar en el ámbito estatal las actividades relacionadas con la elaboración de normas, mediante las cuales se unifiquen criterios respecto a determinadas materias y se posibilite la utilización de un lenguaje común en campos de actividad concretos.

Entre los organismos de normalización destaca la Organización Internacional de Normalización (ISO) con cobertura mundial; en Europa, el Comité Europeo de Normalización (CEN) y en España, la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR).

El organismo de normalización deberá desarrollar sus actividades con imparcialidad, independencia e integridad así como llevar a cabo sus funciones con solvencia técnica y financiera, para lo cual deberá cumplir un conjunto de condiciones, requisitos y obligaciones recogidos en el RD 2200/1995, de 28 de diciembre.

Las entidades con capacidad para desarrollar tareas de normalización según el Reglamento citado podrán ser reconocidas por la administración pública competente en materia de calidad y seguridad industrial, previo informe del Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial. Una vez concedido el reconocimiento, la entidad de normalización será inscrita en el Registro de establecimientos industriales.

2.6.1.3.2 Entidades de certificación

Las entidades de certificación son entidades públicas o privadas cuya finalidad es la de establecer la conformidad, solicitada con carácter voluntario, de una determinada empresa, producto, proceso o servicio a los requisitos definidos en normas o especificaciones técnicas. Si bien, estas entidades no podrán certificar empresas, productos, procesos o servicios cuando hayan participado en las actividades de asesoría o consultoría previa relativas a tales certificaciones.

En la actualidad, existen a nivel internacional diferentes sistemas de certificación. Sus variaciones dependen principalmente del tipo de producto a certificar, de las técnicas de fabricación, de las necesidades de los compradores y de los requerimientos legislativos del lugar donde se produce la venta.

Para poder desempeñar su cometido, una entidad de certificación ha de ser acreditada por una entidad que cumpla los requisitos establecidos en el citado Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, cumplir las normas que les sean de aplicación de la serie UNE 66500 (EN 45000) y encontrarse inscrita en el Registro de establecimientos industriales.

Las principales entidades de certificación en España son (por orden alfabético): AENOR, Bureau Veritas, Det Norske Veritas, ECA, LGAI, Lloyd's Register, SGS y TÜV.

2.6.1.3.3 Entidades de acreditación

Las entidades de acreditación “se constituyen con la finalidad de acreditar o reconocer formalmente, en el ámbito estatal y a través de un sistema conforme a normas internacionales, la competencia técnica de una entidad para certificar, inspeccionar o auditar la calidad o de un laboratorio de ensayo o de un laboratorio de calibración, que operen tanto en el ámbito voluntario de la calidad como en el ámbito obligatorio de la seguridad industrial, o de una persona o entidad en el ámbito de la verificación medioambiental” (Real Decreto 2200/1995, 1996).

Al igual que los organismos de normalización, las entidades de acreditación deben ser entidades privadas sin ánimo de lucro, mientras que las entidades de certificación pueden ser tanto públicas como privadas.

En España, la acreditación de entidades de certificación u homologación es competencia de la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC), organización sin ánimo de lucro declarada de utilidad pública, independiente y reconocida por el Ministerio de Industria y Energía para la acreditación de organismos que prestan servicios de evaluación de la

conformidad, sea cual sea el sector en que se desarrolle su actividad. Entre ellos (www.enac.es, 2007):

- Entidades de certificación
- Entidades de inspección
- Laboratorios de ensayo o de calibración
- Verificadores medioambientales
- Verificadores del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero
- Proveedores de programas de intercomparación
- Organismos de control

Las acreditaciones de ENAC son reconocidas y utilizadas, tanto por la Administración Central como por la Autonómica, en sus respectivos ámbitos de competencia en sectores tales como el industrial, agroalimentario, medioambiente, defensa, construcción, sanidad, telecomunicaciones, metrología, etc.

Existen réplicas de ENAC en cada país (como COFRAC en Francia o DAkkS en Alemania) y a nivel europeo se ha constituido la red EQ Net formada por 18 organismos de certificación de otros tantos países europeos junto a organismos de otros continentes (Camisón et al, 2007).

Las acreditaciones de ENAC son reconocidas en más de 45 países al ser una entidad firmante de los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo establecidos a nivel internacional entre organismos de acreditación de todo el mundo.

La firma de estos acuerdos hace que los productos y servicios españoles que acceden a mercados externos, con certificados emitidos por laboratorios o entidades acreditadas por ENAC, vean reducidos de manera significativa, e incluso eliminados, los obstáculos técnicos (en forma de controles o ensayos complementarios en el país importador) que puedan plantearse en dichos mercados.

2.6.1.3.4 La Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR)

Merece especial mención por su doble rol como organismo normalizador y como entidad certificadora la Asociación española de normalización y certificación (AENOR), cuya involucración en el desarrollo de instrumentos aplicables a la gestión de calidad en ONGD será objeto de análisis en los capítulos 3 y 5 de esta tesis.

La Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), entidad privada, independiente y sin ánimo de lucro, es un organismo fundamental en la estructura española de la calidad y está reconocida legalmente desde 1986 como organismo de normalización y como entidad de certificación.

Como organismo de normalización, AENOR es el miembro español del CEN y del CENELEC, comités europeos de normalización responsables de las normas europeas (EN) y representa a España en ISO e IEC, y en COPANT en el ámbito americano. Además, traduce y adapta fielmente las normas internacionales al idioma español.

Así, AENOR desempeña la función de elaborar normas españolas basadas en normas europeas e internacionales así como normas españolas originales para sectores innovadores. AENOR tiene la misión de promover y coordinar la elaboración de normas UNE (Una Norma Española).

En su rol como entidad certificadora, AENOR está acreditada por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) para la certificación de sistemas de gestión de la calidad ISO 9000 en todos los sectores de actividad, de sistemas de gestión medioambiental ISO 14000, de sistemas de la calidad QS 9000 para el sector de automoción y como verificador medioambiental (EMAS). En cuanto a la certificación de productos está acreditada para la certificación de 22 sectores (www.aenor.es, 2007).

2.6.2 La gestión de la calidad en el Sector no Lucrativo

El concepto de gestión integral de la calidad resulta pertinente para toda organización, desde la empresa tradicional de gran envergadura a la pequeña organización de tipo asociativo sin ánimo de lucro.

Así pues, trasladando la moderna concepción global de la gestión de la calidad al ámbito no lucrativo, podría afirmarse que, en una ONG, un sistema de gestión de la calidad orienta la organización interna de la entidad a la satisfacción de las demandas y las expectativas de los distintos clientes o grupos que mantienen una relación con dicha entidad.

En las dos últimas décadas, las organizaciones no gubernamentales están demostrando haber comprendido y adoptado esta visión global de la calidad, donde la gestión de la calidad no solamente concierne al producto o servicio sino también a la organización interna y al impacto que sus actividades pueden tener sobre su entorno y sobre las comunidades destinatarias.

Una de las primeras referencias europeas sobre la implantación de sistemas de gestión de calidad en el sector no lucrativo se encuentra en Gran Bretaña. El *National Council for the Voluntary Organisations* (NCVO) pone de manifiesto a partir de varios estudios cómo, a lo largo de la década de los 90, el sector está experimentando cada vez mayor presión para demostrar sus logros y sus resultados, y para mantener estándares de calidad verificables. La presión detectada procede tanto de los beneficiarios y usuarios de las actividades como por parte de los financiadores.

En su documento “*The report of the Commission on the Future of the Voluntary Sector*” publicado en 1996, el NCVO afirma que es fundamental el conocimiento de estándares de calidad por parte de las organizaciones voluntarias de todos los tamaños. Incluso en las organizaciones más pequeñas, aspectos como la confianza, responsabilidad, disponibilidad y consistencia pueden ser fundamentales tanto para sus usuarios como para sus voluntarios. Cuanto mayor es el tamaño de la organización, más personas hay que puedan tener un impacto positivo o negativo en la calidad de su trabajo. Por tanto, también las organizaciones grandes necesitan acercarse a los estándares y a la calidad de una forma sistemática.

No obstante, las características del sector no lucrativo (diversidad de intereses, problemas de agencia, etc.) hacen especialmente difícil la elección del sistema o del instrumento de gestión de calidad a adoptar. La elección deberá tener en cuenta los objetivos y tamaño de la organización, si el instrumento se implantará en un área en particular o en toda la organización, la cultura de la organización así como los valores que ésta quiera promover.

Uno de los problemas con que se encuentra la importación de sistemas de gestión de calidad al entorno del sector no lucrativo es la dificultad para medir la calidad. Se miden los resultados (cantidad de servicios provistos, el coste de las intervenciones, y otros aspectos de los resultados) pero no la calidad. Es decir, se tiende a medir la eficiencia pero no la eficacia, es decir, el impacto final de estas actividades.

Según el *Centre for Voluntary Action Research* del *Aston Business School*, como ejemplos de instrumentos de gestión de calidad utilizados en el Sector Voluntario británico se encuentran: el Modelo Europeo EFQM de Excelencia, IIP: Investors in People, ISO 9000, Charter Mark, Quality Mark, Social audit, PQASSO o Quality First.

Otro de los problemas con los que se enfrenta la gestión de la calidad en el entorno no lucrativo hace referencia a la acreditación y la certificación. Algunos estudios sobre el Sector no Lucrativo ponen de manifiesto que los instrumentos de calidad que no están verificados por una validación externa independiente (como en ISO o Investors in People), no conseguirán el apoyo de los *stakeholders*. Incluso en algunos casos, la certificación es requerida a la ONL como una condición contractual para poder desempeñar su actividad.

La certificación es un rasgo fundamental de la gestión de la calidad. Sin embargo, la exigencia de una certificación en el entorno no lucrativo precisaría de sistemas de gestión de calidad específicos para el sector, que considerasen sus peculiaridades, objetivos, funciones, procesos, etc. Especialmente, existen áreas de la organización, donde la implantación de sistemas de gestión de calidad genéricos plantearía mayores dificultades, como la gestión del voluntariado.

Por esta razón, existen diferentes vías hacia la verificación de estándares que permiten satisfacer tanto a *stakeholders* internos como externos y que pueden facilitar el proceso para organizaciones pequeñas, jóvenes o menos maduras. Así, algunas de estas opciones incluyen (QSTG, 1998):

- compromiso público con un modelo o marco conocido
- autoevaluación y revisión por un igual (*peer review*)
- certificación externa
- mejora continua y benchmarking

En el sector privado, la última vía es una de las más utilizadas para identificar el alcance de la mejora experimentada por las empresas.

2.6.2.1 La gestión de la calidad en las ONG de Acción Social

En España, el sector de las organizaciones no gubernamentales se encuentra organizado en dos grandes subsectores: las ONG de acción social y las ONGD, dedicadas a la cooperación internacional al desarrollo.

El primero de ellos, cuya finalidad es la provisión de servicios sociales en España, tiene mayor dimensión y antigüedad, y por tanto, más experiencia que las ONGD, lo que guarda cierta lógica si se tiene en cuenta que nuestro país fue receptor de ayuda internacional hasta mediados de la década de los años 70.

La relativa juventud de las ONGD españolas también se traslada a su experiencia en los aspectos relacionados con la gestión de la calidad lo que parece hacer recomendable observar los pasos dados en este sentido en las organizaciones de acción social. Así, y probablemente debido a la mayor madurez del subsector de la acción social, estas organizaciones han desarrollado iniciativas en el ámbito de la calidad como las siguientes:

- En diciembre de 2006, un total de 68 ONG de acción social firmaron la denominada “Declaración de compromiso por la calidad en el Tercer Sector de la Acción Social” en el marco del Congreso sobre Calidad, Tercer Sector y Políticas Sociales organizado por la Plataforma de ONG de Acción Social.
- Creación, en abril de 2008, del Instituto para la Calidad en las ONG (ICONG) con el apoyo del Consejo estatal de ONG de acción social y del Ministerio de trabajo y asuntos sociales. Está constituido por doce organizaciones sociales y su objetivo es difundir y fomentar la cultura de la calidad en las ONG de acción social, así como lograr que incorporen sistemas de gestión de calidad a su vida diaria.

Entre sus fines se encuentra convertirse en organismo certificador de las organizaciones sociales. Pretende, además, que la norma “ONG con Calidad” (descrita en el capítulo 3) se consolide como norma específica para el sector de la Acción Social y se equipare a una certificación en ISO o en EFQM. De esta forma, el ICONG promueve la existencia de una marca propia del Tercer Sector con el fin de que estas organizaciones caminen hacia la calidad sin perder sus valores y señas de identidad propias.

Por tanto, si bien existen algunas peculiaridades que diferencian a ambos subsectores (básicamente, la dimensión internacional de las ONGD), gran parte de la problemática de gestión expresada en este capítulo podría ser aplicada en ambos casos. Por esta razón, se entiende interesante explorar aspectos de la gestión de la calidad en las ONG de acción social españolas.

2.6.2.1.1 Problemática derivada de importar la gestión de la calidad desde el entorno industrial al ámbito de la acción social

Los sistemas de gestión de calidad en el ámbito de la acción social están siendo utilizados en gran medida para poder competir con empresas que proveen de servicios

sociales, acudiendo a dichos sistemas para demostrar y garantizar su capacidad y profesionalidad. Sin embargo, en esta aproximación a las leyes del mercado, las ONG de acción social manifiestan cierto miedo a desnaturalizarse y a sufrir una cierta estandarización, perdiendo así sus valores (dimensión humana, flexibilidad, proximidad...), y por tanto, su legitimación (Fantova, 2006).

Por esta razón, uno de los retos con los que se enfrenta el sector de la acción social es la definición clara y la defensa de su propia identidad colectiva. En ese aspecto, la utilización generalizada de normas y modelos de gestión de la calidad en el sector puede suponer el camino más corto para superar este reto, diferenciando la identidad de las organizaciones no lucrativas de la identidad del sector público y del sector industrial.

Así, en un estudio realizado en 2004 por la Fundación Luis Vives sobre ONG de acción social que se encontraban en procesos de implantación de sistemas de gestión de calidad, al preguntarles sobre qué valores creen que potencian estos sistemas, el 89,5% de ellas citó la transparencia.

En segundo lugar, mencionaron la participación, seguida de valores como la honestidad, la responsabilidad social de la entidad, la búsqueda del interés general, la mejora de la calidad de vida de los usuarios y la solidaridad.

El estudio destaca cómo los principios y valores menos mencionados son, precisamente, los que representan aspectos económicos, como el control de los costes de producción y la autonomía financiera. Por último, entre los valores menos citados se encontrarían los de ayuda mutua y la defensa de los derechos civiles de los usuarios en exclusión social, atribuyéndolo a que estos últimos están menos presentes en las organizaciones al haber evolucionado su actividad hacia la prestación de servicios, en detrimento de otras funciones de la sociedad civil más tradicionales de las ONG, como la defensa de los derechos y la representación (García, 2007).

Además de la vertiente de visibilidad externa de la calidad, la incorporación de la calidad en el sector de la acción social persigue una mejora de la gestión de la organización. De esta forma, para expertos en gestión de la calidad en ONG de acción social como Fantova (2006), la adaptación del actual concepto global de calidad podría tener las siguientes aplicaciones en el Tercer Sector:

- Gestión de calidad como gestión por procesos:

Facilitando la gestión del conjunto de actividades desempeñadas por estas organizaciones cuya estructura presenta ciertas limitaciones debidas, por ejemplo, a la rotación del personal voluntario o a la discontinuidad en los ingresos.

- Gestión de calidad como gestión estratégica:

Como una herramienta estratégica que, contemplando la complejidad y variabilidad del entorno, y con la visión del medio y largo plazo, permita establecer la diferenciación y el posicionamiento más sostenibles para la organización a partir de una consideración de sus patrimonios (intelectual, relacional, económico, estructural...).

- Gestión de calidad como gestión del aprendizaje y del conocimiento:

Las peculiaridades que presentan estas organizaciones respecto a la composición de su personal (mayoritariamente voluntario), como su temporalidad o su compromiso irregular, hacen particularmente necesaria una adecuada gestión del conocimiento y del aprendizaje adquirido.

- Gestión de calidad como liderazgo relacional y participativo:

Partiendo de lo citado en el punto anterior, una adecuada gestión del liderazgo puede conducir a la organización a conseguir una mayor participación, implicación y motivación del personal vinculado con la ONG. A su vez, esto proporcionaría a la organización la cohesión y continuidad necesarias.

- Gestión de calidad como gestión basada en la evidencia:

Dadas las dificultades de gestión de estas organizaciones, la identificación de indicadores (subjetivos y objetivos) contribuye a facilitar su gestión.

- Gestión de calidad como construcción y reconstrucción de compromisos (basados en valores):

En este sector, es especialmente necesaria la gestión de compromisos tanto internos (personal contratado y voluntario, usuarios, etc.) como en redes y alianzas externas, en lo relativo a las relaciones con los distintos *stakeholders* o grupos involucrados en la organización (empresas colaboradoras, organismos públicos, otras ONG contrapartes o del Norte...).

Por tanto, a pesar de los inconvenientes citados, la gestión de la calidad permite a las ONG potenciar y explotar características distintivas así como sus valores con respecto a las organizaciones lucrativas, como puede ser el “compromiso de su personal con la misión, el saber hacer relacional, las dinámicas participativas o las relaciones de red con el tejido social informal, otras organizaciones voluntarias y los poderes públicos” (Fantova, 2006).

Por otra parte, una de las esencias que subyace en los sistemas de gestión de la calidad es su orientación al “cliente”. En las ONG de acción social, la gestión de calidad ha de contribuir, por encima de todo, a potenciar la capacidad de orientarse y reorientarse permanentemente a las demandas, necesidades, derechos y aspiraciones de las personas destinatarias de la intervención social, especialmente, teniendo en cuenta la situación de invisibilidad y vulnerabilidad en que pueden encontrarse los beneficiarios o usuarios de estas organizaciones.

No obstante, en este tipo de organizaciones resulta relevante preguntarse quién es el verdadero cliente o clientes de las ONG. Indudablemente, los usuarios o beneficiarios, aunque también los donantes y financiadores, especialmente, los que representan un mayor porcentaje de los ingresos de la organización. En todo caso, un sistema de gestión de calidad facilita la orientación de la organización hacia las demandas y necesidades de su/s cliente/s.

2.6.2.2 La gestión de la calidad en las ONG de Cooperación al Desarrollo (ONGD)

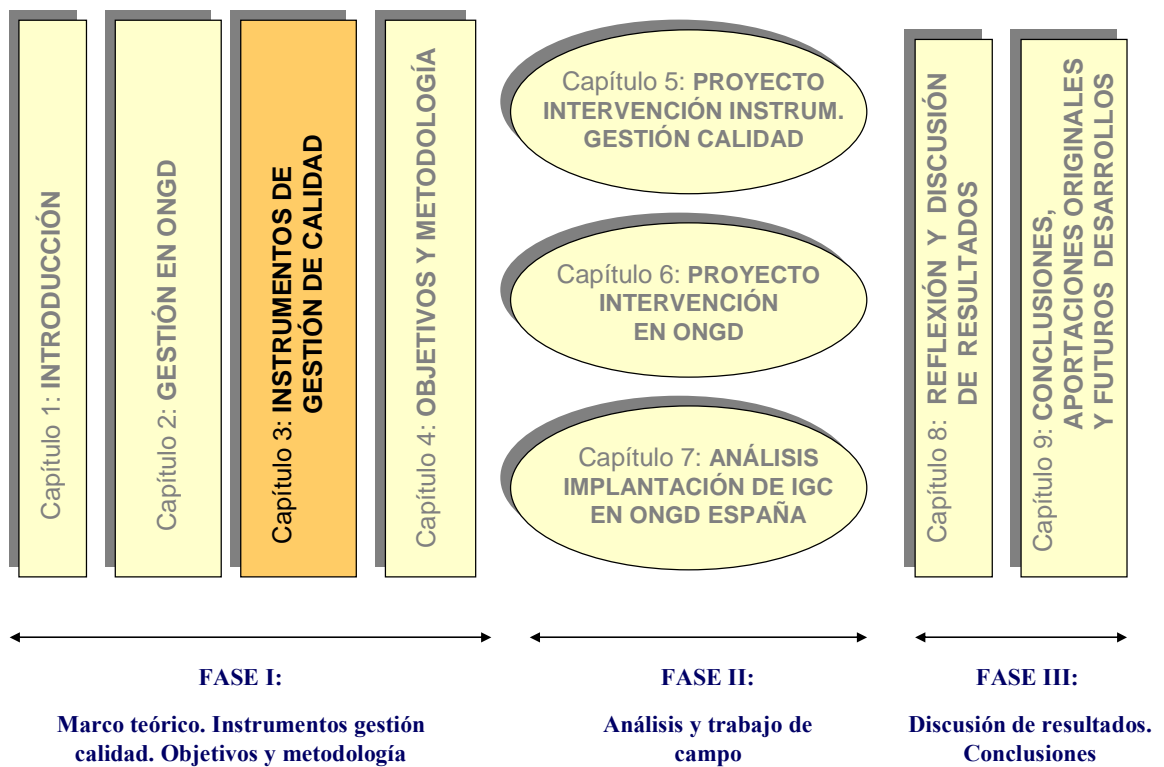
Puesto que España ha pasado, en un período relativamente corto -menos de 30 años-, de ser un país receptor de ayuda al desarrollo a consolidarse como donante, también su incorporación al entorno de la gestión de la calidad ha sido reciente. No obstante, el avance de la calidad en el sector no lucrativo, junto a las experiencias en este sentido en otras ONGD europeas, han impulsado un rápido crecimiento de la gestión de la calidad en el sector de las organizaciones españolas dedicadas a la cooperación internacional.

En el siguiente capítulo se estudian los instrumentos de gestión de calidad susceptibles de ser implantados en las ONGD españolas, cuyo análisis, así como el de su proceso de adopción y su incidencia potencial sobre dicho sector son el objeto de esta tesis doctoral.

Cabe destacar que en esta tesis doctoral se adoptará una visión amplia del concepto de “instrumento de gestión de calidad”, abarcando los diversos sistemas de apoyo a la gestión orientados a solucionar o al menos paliar los diversos problemas analizados en este capítulo (alineamiento de objetivos, orientación de la totalidad de la organización a los objetivos teóricos...).

Capítulo 3

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE CALIDAD



3 INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE CALIDAD

En este capítulo se realiza un estudio detallado de un conjunto representativo de instrumentos de gestión de calidad así como de su potencial aplicabilidad en el Tercer Sector en España, y especialmente, en las ONG que trabajan en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo, objeto de estudio de la investigación.

Como se ha indicado anteriormente, en esta tesis doctoral se adopta una visión amplia del concepto de “instrumento de gestión de calidad”, contemplando los diversos sistemas de apoyo a la gestión orientados a solucionar o al menos paliar los diferentes retos a los que se enfrentan las ONGD en su gestión.

Así, algunos de estos instrumentos constituyen iniciativas formalizadas más cercanas a la interpretación de la gestión de la calidad típica del entorno empresarial (como las normas ISO, el modelo EFQM de Excelencia o la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR); otros tienen una mayor orientación hacia la transparencia, la rendición de cuentas o la ética (como la Guía de la transparencia y las buenas prácticas de las ONG de la Fundación Lealtad o el Código de conducta de la Coordinadora estatal de ONGD - CONGDE); otros instrumentos obedecen a requisitos impuestos por el financiador (como el Procedimiento de Calificación de ONGD de la Agencia Española de Cooperación Internacional – AECI) y también existen iniciativas de autorregulación del sector como la norma ONG con Calidad o el Proyecto Esfera.

Si atendemos a la entidad que promueve la creación del instrumento, podríamos establecer la siguiente clasificación entre algunos de los instrumentos más relevantes descritos en este capítulo:

- Procedentes de entidades de normalización y/o certificación:
 - Norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR (epígrafe 3.1).
 - Normas ISO (epígrafe 3.7).
 - Modelo EFQM de Excelencia (epígrafe 3.4).
- Elaboradas a iniciativa del financiador (público):
 - Procedimiento de Calificación de ONGD (Agencia Española de Cooperación Internacional – AECI) (epígrafe 3.3).
 - Octógono (Agencia sueca de cooperación internacional para el desarrollo - ASDI) (epígrafe 3.11).
 - Enfoque de marco lógico (utilizados por agencias públicas de cooperación al desarrollo de varios países) (epígrafe 3.9).
- Iniciativa procedente de un intermediario entre financiador y ONG:
 - Guía de la transparencia y las buenas prácticas de las ONG de la Fundación Lealtad (epígrafe 3.2).

- Diseñadas por las propias ONG:
 - Norma ONG con calidad (epígrafe 3.5).
 - Proyecto Esfera (epígrafe 3.10).
 - Carta de responsabilidad para las ONG internacionales (punto 3.8.6.2).
 - Guía *Synergie Qualité* (apartado 3.12.1).
- Impulsadas por entidades aglutinadoras de instrumentos (Plataformas o Coordinadoras de ONGD):
 - Código de Conducta de las ONGD (Coordinadora estatal de ONGD – CONGDE) (punto 3.8.5.1).
 - Código ético de las organizaciones de voluntariado (Plataforma para la promoción del voluntariado en España – PPVE) (punto 3.8.5.2).
 - Código de conducta para la Cruz Roja Internacional y la Media Luna Roja y las ONG para ayuda en casos de catástrofe (punto 3.8.6.1).
- Desarrolladas por entidades vinculadas al Tercer Sector (consultoras, asesoras):
 - Proyecto TQM-ONG de la Fundación Luis Vives (epígrafe 3.6).

Esta clasificación permite observar, no sólo la variedad de instrumentos de gestión de calidad con los que se enfrentan las ONGD españolas, sino también la existencia de interés por esta materia desde diferentes grupos involucrados en la cooperación al desarrollo.

En los epígrafes siguientes, se realiza un estudio detallado de los instrumentos de gestión de calidad considerados de relevancia para el desarrollo de los proyectos de intervención que componen el trabajo de campo de esta investigación y que se describen en los capítulos 5, 6 y 7 de esta tesis doctoral. Para ello, cada epígrafe incluirá el origen y precedentes, justificación y fases de elaboración, objetivos y estructura así como una valoración del instrumento y de su potencial aplicabilidad sobre el sector de las ONGD.

3.1 Norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR

La norma UNE 165011 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG”, aprobada en mayo de 2005, constituye un instrumento de gestión de calidad desarrollado *ad hoc* para las ONG españolas y ha sido elaborada por el Comité técnico de normalización AEN/CTN 165 de Ética cuya secretaría representa AENOR. En concreto, esta norma fue elaborada por el grupo de trabajo GT#4 en el período comprendido entre 2002 y 2005.

En este epígrafe se describen, en primer lugar, las características y el funcionamiento de la entidad AENOR (comités técnicos de normalización y grupos de trabajo) así como el contenido de la propia norma, finalizando con una justificación de la existencia de una norma de AENOR específica para ONG.

En capítulos posteriores de esta tesis doctoral, (capítulos 5 y 6), se hará de nuevo referencia a la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” en dos ocasiones:

- en la intervención de la doctoranda en el proceso de elaboración de la citada norma (proyecto de intervención sobre un instrumento), y
- en el ejercicio de autoevaluación preliminar sobre la ONGD Ingeniería Sin Fronteras - APD con base en la norma de AENOR (proyecto de intervención sobre una organización).

3.1.1 La Asociación Española para la Normalización (AENOR)

AENOR es una entidad privada, sin ánimo de lucro, independiente y de carácter asociativo, que fue designada por la Orden del Ministerio de Industria y Energía, de 26 de febrero de 1986, de acuerdo con el Real Decreto 1614/1985, reconocida como organismo de normalización y para actuar como entidad de certificación por el Real Decreto 2200/1995, en desarrollo de la Ley 21/1992, de Industria.

Esta entidad tiene como objeto el desarrollo de la normalización y la certificación en todos los sectores industriales y de servicios definiéndose su propósito como la contribución a la mejora de la calidad y la competitividad de las empresas, así como la protección del medio ambiente.

La dimensión internacional de AENOR garantiza la participación de nuestro país en el desarrollo de la normalización y el reconocimiento internacional de la certificación de AENOR, colaborando activamente, tanto en órganos de gobierno como en el desarrollo de los trabajos técnicos llevados a cabo por distintas organizaciones internacionales. Así, esta entidad es el miembro español de las organizaciones internacionales ISO e IEC y las europeas CEN y CENELEC encargadas del desarrollo de la normalización en sus ámbitos geográficos correspondientes y que agrupan a los organismos nacionales de normalización de los diferentes países. En el ámbito americano, es miembro de la COPANT (Comisión panamericana de normas técnicas).

AENOR ha firmado acuerdos de reconocimiento mutuo de sus certificados con más de 30 países y es, además, miembro de los siguientes órganos, en muchos de los cuáles, ha participado en su fundación:

- IECCE/CCB Management Committee, órgano de gestión del esquema internacional de certificación de productos eléctricos.
- Asociación Europea de Certificación de Productos Eléctricos (EEPCA).
- Red Internacional de Certificación (IQNet).
- Red Mundial de Etiquetado Ecológico (GEN).

3.1.2 Comité Técnico de Normalización AEN/CTN 165 de Ética

3.1.2.1 Antecedentes

Las actividades de AENOR en el campo de la normalización se desarrollan a través de los comités técnicos de normalización (CTN) y de los grupos específicos de carácter temporal (GET). Las directrices que regulan la creación, organización, funcionamiento y disolución de los CTN, de acuerdo con lo previsto en sus estatutos y en su reglamento de régimen interior, son establecidas en el Reglamento de los comités técnicos de normalización aprobado el 13 de noviembre de 1997.

Siguiendo esta normativa, AENOR crea en diciembre de 2000, el Comité AEN/CTN 165 de Ética. Con este comité, la entidad trata de dar respuesta a una serie de cambios producidos en las décadas anteriores, en virtud de los cuales, el entorno de las organizaciones, no sólo empresariales sino también de las entidades no lucrativas, pretende incorporar valor y competencia a través de la calidad, el comportamiento medioambiental, la innovación y, cada vez más frecuentemente, el comportamiento ético y social (Garre, 2002).

El origen de estos cambios puede situarse en la cada vez más extendida y estudiada idea del desarrollo sostenible, así como en la filosofía subyacente en lo que se conoce como “ética de los negocios” y “responsabilidad social corporativa”, lo que atribuye a la empresa tradicional un papel de mayor liderazgo, compromiso y protagonismo social en el desarrollo de su actividad y de sus relaciones comerciales e industriales a lo largo del mundo. De esta forma, se definen como los tres pilares de la sostenibilidad el comportamiento ético-social, medioambiental y económico de las empresas e instituciones.

Estas nuevas teorías y modelos de análisis de las empresas exigen de estas organizaciones la definición de un sistema de valores externos que permitan una mayor coordinación y una mejor relación de intercambio con su entorno.

Es en este contexto donde surge la ética “como valor intrínseco de toda actividad empresarial” (Ortiz, 1995), argumento que se repite en distintos ámbitos empresariales como la banca ética con los índices *Dow Jones Sustainability* y el *Domini 400 Social Index*, en EE.UU., o el índice *FTSE4Good*, en Reino Unido, como garantes del comportamiento ético y social de las empresas receptoras de fondos. Por otro lado, existen unos informes de sostenibilidad avalados por el sistema GRI (*Global Reporting Initiative*), auspiciado por la ONU.

En España, también existen distintas iniciativas impulsoras del concepto de ética empresarial y desarrollo sostenible: varias entidades elaboran un Código de Gobierno de empresas sostenibles. Así, en torno al principio de esta década, se crean entidades impulsoras como el foro de empresas éticas (FORÉTICA), la Comisión Nacional de Sostenibilidad o el informe de empresas con reputación corporativa (Programa Merco de la Universidad Complutense de Madrid). Por otra parte, varias empresas del sector financiero y la propia CNMV, comienzan a exigir (a AENOR y a otras entidades) la elaboración de normas que permitan regular y autorizar los denominados “fondos éticos”.

Todas estas iniciativas persiguen un mismo objetivo y es el desarrollo de una certificación ética y social de empresas.

Análogamente, esta preocupación por el comportamiento ético de las empresas se hace sentir en el entorno de las entidades sin ánimo de lucro (instituciones, organizaciones no gubernamentales...). Así, la Subdirección General de ONG del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales venía impulsando y participando en la elaboración de una norma de gestión de la calidad para organizaciones no gubernamentales de servicios sociales, denominada “ONG con Calidad”, que concluía el año 2001. Los trabajos previos a esta norma, junto con el resultado final, fueron transferidos a AENOR con el fin de instarle a la elaboración de una norma UNE sobre gestión de ONG (Garre, 2002).

AENOR no es ajena a estos movimientos en el mundo empresarial y en el no lucrativo y, apoyándose en todos estos antecedentes, decide constituir, a finales del año 2000, el Comité Técnico de Normalización AEN/CTN 165 de Ética con autorización del Ministerio de Ciencia y Tecnología para asumir funciones de normalización en el ámbito de la ética según resolución de 1 de marzo de 2001 de la Dirección General de Política Tecnológica.

3.1.2.2 Objetivos y estructura

Ante la necesidad de trabajar en favor de la “regeneración ética de la gestión empresarial” y de llegar especialmente a los directivos de las PYMES y empresarios autónomos, así como a los comportamientos profesionales de sus operarios, un grupo de organizaciones y empresas impulsaron la creación del Comité Técnico de Normalización AEN/CTN 165 de Ética.

El objetivo de este comité es, por tanto, trabajar científicamente en la definición de un marco que se preveía como absolutamente necesario, que constituya un modelo de gestión de ética empresarial que permita a las empresas demostrar su comportamiento por medio de la evaluación objetiva y dar a conocer los criterios a los que deberá ajustarse la gestión empresarial de aquellos directivos que deseen asimilarse a las corrientes de los países de nuestro entorno. Este marco se verá reflejado en las distintas normas UNE que serán el resultado del trabajo desarrollado por el Comité 165 de Ética.

El Comité de normalización AEN/CTN 165 de Ética presenta la siguiente estructura dividida en tres niveles de participación:

- Grupo plenario
- Grupos de trabajo (GT)
- Grupos redactores de la norma (grupos *ad hoc*)

Cada nivel tiene atribuida un conjunto de funciones y presenta una determinada composición como se expone a continuación:

- Grupo plenario:

La composición del Comité 165 de Ética, siguiendo el reglamento de los CTN, será tal

que asegure una representación de los agentes implicados en el ámbito del mismo, como: usuarios y consumidores y empresas manufactureras y de servicios y estará abierta a la representación de la Administración Pública, laboratorios de ensayo y centros de investigación entre otras.

De esta forma, durante el período de elaboración de esta norma, forman parte del Comité 165 de Ética, además de un presidente, vicepresidente y secretario, vocales representantes de 45 instituciones y empresas, estructuradas de la siguiente forma:

- diez empresas,
- ocho entidades procedentes de: la Administración (representada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), centros de investigación, universidades y colegios profesionales,
- 19 ONG y ONL,
- siete sindicatos y asociaciones empresariales (entre ellas, la CEOE) y
- una persona a título individual.

La composición de este Comité Técnico, como organismo vivo y dinámico que es, y en función de las distintas peticiones y necesidades, experimentó a lo largo de su vida algunos cambios debidos a la incorporación de nuevos miembros, o bien, al abandono por parte de algunos de sus componentes.

Entre las funciones de los comités se encuentra la potestad de crear Grupos de Trabajo, compuestos por un número reducido de expertos, con objeto de preparar una parte del programa de trabajo asignado al comité.

- Grupos de trabajo:

Para responder a uno de sus objetivos principales, como es el desarrollo de normas UNE en distintos ámbitos, el Comité AEN/CTN 165 de Ética crea (si bien, no todos ellos se ponen en marcha en el mismo momento) los siguientes Grupos de Trabajo:

- GT #1 de Instrumentos Financieros Éticos,
- GT #2 de Gestión Ética y Social de las Empresas,
- GT #3 de Códigos Éticos Profesionales,
- GT #4 de Sistemas de Gestión de ONG y ONL y
- GT #5 de Bioética y Tecnociencia.

- Grupo redactor de la norma (grupo *ad hoc*):

Con objeto de agilizar la redacción de la norma, cada grupo de trabajo, a su vez se subdivide en grupos *ad hoc*, donde sus miembros redactarán cada uno de los apartados asignados por el presidente del GT correspondiente.

3.1.2.3 Funcionamiento

El funcionamiento de los comités AEN/CTN aparece regulado según el reglamento anteriormente citado. Así, el reparto de competencias se lleva a cabo entre los tres niveles de la siguiente forma:

- Grupo Plenario:

El comité técnico, en sus reuniones anuales, propone su programa de trabajo así como la elaboración de nuevos documentos normativos y la confirmación, revisión o anulación de los ya existentes. Constituye en su seno los grupos de trabajo o, en su caso, subcomités y aprueba los proyectos de norma elaborados por los distintos grupos de trabajo o subcomités.

- Grupos de Trabajo:

Cada grupo de trabajo, a su vez, para la elaboración de una norma UNE a partir de la asignación de un aspecto concreto de la Ética por parte del CTN, tendrá las siguientes atribuciones:

- crear un subgrupo redactor de la norma (grupos *ad hoc*), cuyos miembros proceden del propio grupo de trabajo,
- asignar a los componentes del grupo redactor los distintos apartados de la norma para su estudio y pre-redacción,
- discutir, argumentar, asesorar, modificar, y en última instancia, aprobar, en reuniones mensuales, los trabajos realizados por el grupo redactor,
- elaborar actas de seguimiento de los trabajos del GT#4 y enviar la documentación necesaria a todos sus miembros y
- fijar las sesiones y los temas a elaborar y sus responsables correspondientes en el grupo *ad hoc*.

Para facilitar el normal desarrollo de los trabajos, cada grupo de trabajo tendrá un coordinador que deberá ser miembro del CTN del que dependa.

El proyecto de norma resultante de cada GT, será enviado al Comité Técnico quien a su vez, lo aprobará, modificará o, en su caso, devolverá al grupo de trabajo para que, con las sugerencias del propio CTN, se proceda a la elaboración de un nuevo documento.

- Grupo redactor de la norma (grupo *ad hoc*):

Los subgrupos redactores, desempeñan un trabajo individualizado consistente en el estudio y pre-redacción de cada apartado de la norma. También en sesiones con periodicidad mensual, cada persona responsable expone el resultado de su investigación según el tema asignado y lo somete al debate de este subgrupo, para posteriormente, elevarlo al grupo de trabajo correspondiente.

3.1.3 Grupo de Trabajo GT#4 “Sistemas de gestión de ONG”

3.1.3.1 Antecedentes y objeto

Teniendo en cuenta el objeto de estudio de esta tesis doctoral, el grupo de trabajo que presenta un mayor interés es el GT#4 “Sistemas de Gestión de ONG y ONL”, el cual fue puesto en conocimiento de la doctoranda a partir de la pertenencia al Comité

CTN/AEN 165 de otro miembro investigador del Área de Ingeniería de Organización de la Universidad Carlos III de Madrid y de la misma línea de investigación en la que se encuadra este trabajo. Esta persona, la profesora Alicia Durán, se encontraba participando en la elaboración de la norma de Responsabilidad Social Corporativa, asignada al GT #2 Gestión Ética y Social de las Empresas.

Como se comentaba previamente, la misma preocupación por el comportamiento ético observada en el entorno empresarial en los últimos años, se empieza a sentir en el ámbito de las entidades sin ánimo de lucro, con especial énfasis sobre la necesidad de la existencia de una normativa ética con ámbito de aplicación en la gestión de organizaciones no gubernamentales. Las razones que impulsan a esta necesidad son expuestas a continuación.

El sector de las ONG en España venía experimentando a finales de la década de los 90 cierta crisis de crecimiento, donde por una parte, y en términos generales, hay una eclosión en la aparición de este tipo de organizaciones y, por otra, si atendemos a las organizaciones de mayor experiencia en el campo de la acción social nos encontramos con que han sufrido un importante crecimiento, sin haber desarrollado procesos de cambio profundos que les haya permitido deshacerse de inercias y de paradigmas anticuados. En este contexto, parecía preciso inyectar en el sector ciertos estímulos culturales que orientasen su actividad hacia su finalidad principal y hacia valores éticos y que permitiesen proporcionar herramientas y soportes que orienten sus procesos de gestión hacia la excelencia. Esta norma podría contribuir a ambas funciones.

Hay que destacar, además, como hecho relevante, que el sector de las ONG en España sigue contando con una gran credibilidad, pero no en la misma medida que antes. Cada vez más las personas y las instituciones exigen garantías que el sector debería intentar ofrecer con el fin de remontar sin traumas ciertas pérdidas de confianza experimentadas. La inexistencia de estas garantías podría ser altamente perjudicial tanto para las organizaciones y, por tanto para sus clientes, como para la sociedad en general. En el primer caso, porque se perderían muchas oportunidades de desarrollo por la minoración de su legitimación social y de los consiguientes pactos y alianzas, y en el segundo, por la desmoralización que puede conllevar la pérdida de confianza de los ciudadanos en las organizaciones sociales como soportes y vehículos de su “buena voluntad”.

Estas inquietudes y exigencias, cada vez más generalizadas en el sector de las ONG españolas y con experiencias similares en otros países, fueron recogidas por AENOR. Por esta razón, el Comité Técnico de Normalización AEN/CTN 165 de Ética decide constituir a principios del año 2002 el Grupo de Trabajo GT#4, denominado de “Sistemas de Gestión de ONG y ONL”, cuya finalidad es elaborar una Norma UNE sobre comportamientos éticos dirigida al tercer sector español.

Se nombra como presidente del GT#4 a D. Paulino Azúa de la Confederación española de organizaciones en favor de personas con retraso mental (FEAPS) y la secretaria general del grupo está a cargo de D. José Alfonso Garre, de AENOR. En cuanto a su composición, el Grupo de Trabajo 4 se encuentra integrado por diversas entidades que desarrollan su actividad en los campos de la acción social, educación, cultura, medio ambiente y cooperación al desarrollo.

El texto de la norma identifica como su objeto la definición de los requisitos de un

sistema de gestión ética en las organizaciones sin ánimo de lucro, de derecho privado, con personalidad jurídica propia que, con la finalidad de mejorar la sociedad, desarrollan programas de interés general en el bienestar social y la sostenibilidad: acción social, educación, sanidad, medio ambiente, cooperación para el desarrollo y desarrollo sostenible.

Así como su ámbito de aplicación: “Por su naturaleza y ámbito de actuación no son objeto de esta norma los partidos políticos, las iglesias, sindicatos, mutualidades, colegios profesionales, clubes deportivos y entidades financieras no lucrativas. Además, la aplicación de esta norma se extenderá a todas las actividades de la organización con independencia de la ubicación geográfica donde las lleve a cabo” (AENOR, 2005).

Hay que citar, como uno de los documentos relevantes de referencia para el GT#4, los trabajos previos de la norma “ONG con Calidad”, creada a iniciativa del Instituto de Trabajo Social y Servicios Sociales (INTRESS) e impulsada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de su Subdirección General de ONG. Por esta razón, y por su indudable contribución al objeto de estudio de esta tesis doctoral y para el sector de las ONG -y por tanto, para el subconjunto de ONG de cooperación al desarrollo- la norma “ONG con Calidad”, constituye uno de los instrumentos analizados en este trabajo (epígrafe 3.5).

Así pues, y con relación a este contexto de la gestión de la calidad, este grupo de trabajo desde su creación manifiesta que la gestión ética es un nivel de comportamiento que emerge como lógica continuación de la gestión de la calidad y de la gestión medioambiental, complementándose todas ellas, y así lo pone de manifiesto en varias ocasiones en su acta número 2 cuando expresa que “la calidad no es suficiente, es necesario incluir aspectos éticos”.

Por otra parte, los miembros del GT#4 también tendrán en cuenta como punto de partida para la elaboración de esta norma, la normativa ISO 9001 para empresas pequeñas y medianas, el Modelo EFQM de excelencia para el Sector Público y Organizaciones de Voluntariado, así como los estudios realizados por la Fundación Lealtad sobre microentidades de acción social (también objeto de estudio en esta tesis doctoral). Todos estos instrumentos han sido analizados en este capítulo.

3.1.4 Estructura y contenido de la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR

El texto de la norma aprobado por el CTN/AEN 165 en mayo de 2005, con una extensión de 22 páginas, sigue la estructura de una norma de gestión ISO y consta de cinco epígrafes que pueden agruparse en dos partes diferenciadas:

- 1ª parte:

Está formada por los siguientes apartados:

0. INTRODUCCIÓN

1. OBJETO Y CAMPO DE APLICACIÓN

2. DEFINICIONES

3. PRINCIPIOS

Esta parte recoge un apartado introductorio, donde se describe el contexto del Tercer sector y la importancia y oportunidad de la norma, que da paso al objeto y campo de aplicación de la norma. En el apartado 2 se añade un conjunto de definiciones básicas necesarias para la mejor comprensión de la norma y, por último, se citan los tres grandes ejes en los que se agrupan los principios de esta norma: las personas, la sociedad y la organización.

- 2ª parte:

Constituye el núcleo principal de la norma y se estructura, a su vez, en dos partes:

4. REQUISITOS

5. SISTEMA DE GESTIÓN ÉTICA

Los requisitos necesarios para el cumplimiento de esta norma siguen la metodología ISO y se estructuran alrededor de los principales grupos de interés o “*stakeholders*” de las ONG. Así, la norma expresa de forma detallada qué requisitos han de cumplir las ONG:

- ante los accionistas propietarios (socios, cooperativistas, patronos, junta directiva),
- ante los aportadores de fondos,
- ante el voluntariado y personal remunerado,
- ante los clientes,
- ante los suministradores y subcontratistas,
- ante entidades concurrentes,
- ante la Administración y
- ante la sociedad.

Por otra parte, las ONG, según el apartado 5, deben asegurar el establecimiento de mecanismos que les permitan desarrollar un sistema de gestión ética. Estos mecanismos deben, por un parte, asegurar el compromiso de la organización con su misión, valores y código ético, demostrando que todos sus procesos, actividades y sistemas de control están alineados con ellos, y por otra, deben permitir la evaluación continua externa o interna del sistema de gestión ética.

Para ello, la norma establece la obligatoriedad de crear y aplicar un conjunto de indicadores documentados y de implantar un sistema de auditorías internas.

Por último, la norma supone la existencia de un código ético a partir del cual se establezcan acciones preventivas y correctivas, así como acciones de mejora continua que “orienten su sistema de gestión ética hacia la consecución de una organización más ética, y con mayores niveles de calidad, a partir de los resultados obtenidos en sus evaluaciones continuas”.

En este apartado se incide además sobre la importancia del compromiso de los responsables de la organización con el sistema de gestión ética así como con la mejora

continúa de su eficacia y describe las funciones del comité de gestión ética que la ONG debe constituir.

Finalmente, el cuerpo de la norma añade unas referencias bibliográficas donde se citan distintos documentos y normas consultados a lo largo del proceso de elaboración de la norma como la norma ONG con Calidad, el Proyecto TQM-ONG de la Fundación Luis Vives, la Guía de la transparencia y de la buenas prácticas de las ONG de la Fundación Lealtad o el Código de conducta de la Coordinadora de ONGD – España (CONGDE). Todos estos instrumentos han sido analizados en el presente capítulo.

Además, y como ocurre en otras normas de AENOR, se contempla la elaboración de un sistema de certificación de la norma que incluye modelo de solicitud, qué documentación será requerida o los requisitos para cada aspecto de la norma. Para definir con mayor precisión la metodología y problemática de cara a la implantación de la norma, AENOR realizó una prueba piloto con Cruz Roja Española (miembro del grupo de trabajo redactor de la norma así como del CTN 165/AEN).

Finalmente, el certificado del sistema emitido en aplicación del Reglamento general de las marcas de conformidad de sistemas de gestión (AENOR, 2006) recibe el nombre de “Certificado de Gestión de las ONG”. La marca AENOR de “Gestión de las ONG” tiene el siguiente aspecto (Figura 3.1):

Figura 3.1: Marca AENOR de Gestión de las ONG



Fuente: Reglamento general de las marcas de conformidad de sistemas de gestión. AENOR, 2006

3.1.5 Justificación de la pertinencia de la norma

3.1.5.1 Ética, calidad y alineamiento de objetivos en ONG

Desde sus primeras reuniones, el grupo de trabajo GT#4 responsable de la elaboración de esta norma y al que perteneció la autora de esta tesis, justifica la necesidad de la existencia de una norma ética para ONG argumentando que, una norma basada únicamente en aspectos de calidad no sería suficiente puesto que podrían ser, precisamente, las ONG “intrusas” o, incluso, corruptas, las primeras interesadas en certificarse por una norma de calidad aun teniendo comportamientos éticamente

reprobables o perjudiciales.

Es interesante, en este sentido, destacar la visión habitual que suele poseerse sobre los sistemas de gestión de calidad, donde estos procedimientos suelen ser percibidos como mecanismos de certificación de procesos, detección de fallos y de áreas de mejora, etc., pero no como una forma de atacar la raíz del problema que subyace en muchas ONG relativo a la congruencia o alineamiento de objetivos.

Para conseguir tal fin, el alineamiento de objetivos, los distintos instrumentos ofrecidos en el entorno de la gestión de la calidad pueden ser válidos. Sin embargo, la vía que el grupo de trabajo 4 considera para asegurar que la calidad, además de indicador de eficiencia, sea un indicador de lo que se entiende por alineamiento de objetivos, es la ética. O lo que es lo mismo, en esta norma se estaría denominando “ética” a la congruencia de objetivos.

Por esta razón, el grupo de trabajo considera que una norma de calidad únicamente garantizaría la eficiencia de la organización, la no existencia de fallos, etc., pero que, por sí misma, no garantizaría la congruencia de objetivos.

3.1.5.2 Autorregulación del tercer sector

Por otra parte, en el grupo de trabajo 4, se analiza la necesidad de una norma marco para el Tercer Sector que tenga en cuenta las peculiaridades de las organizaciones que lo integran.

Una de las características más destacables es el número y el tamaño de gran parte de estas entidades: un alto porcentaje de ONG españolas presenta una dimensión reducida, escasez de fondos y en muchos casos de personal profesional, y además no cuenta con experiencia en el campo de la “certificación”. Estas características hacen muy costosa la certificación por tercera parte del cumplimiento de normas como las ISO 9000.

De hecho, algunas de las ONG de mayor tamaño y más “profesionalizadas” cuentan con alguna certificación de este tipo. Como ejemplo puede citarse la ONGD Intermón Oxfam (miembro de Oxfam Internacional) que cuenta con dos certificados: por la norma UNE - EN ISO 14001:1996 (CGM-01/010) y por la norma EMAS (VDM-01/006).

Con la norma de AENOR, uno de los objetivos más ambiciosos perseguidos por los distintos agentes de la acción social y la cooperación al desarrollo puede ser la oportunidad de autorregulación del sector que permita mejorar la eficiencia de las organizaciones no lucrativas y que favorezca su ordenación y el establecimiento de reglas del juego que limiten comportamientos no éticos, sin que la dimensión de la ONG sea un obstáculo.

Asimismo, se pretende incrementar el rigor de la gestión de las organizaciones y, en consecuencia, desarrollar una imagen de seriedad que se perfila como absolutamente necesaria para incrementar la confianza y la legitimación social hacia el Tercer Sector. Además, esta norma permitiría el establecimiento de más y mejores relaciones con las organizaciones de su entorno (ya sean del sector privado o público) que favorezcan su

desarrollo y supervivencia, así como una visión más global de los problemas a los que el Tercer Sector pretende dar respuesta.

Finalmente, la mejora de la imagen del Tercer Sector permitirá el incremento de la influencia de estas organizaciones como constructoras de valores sociales solidarios y como agentes de cambio, y por otra parte, una revalorización ética de las ONG y el desarrollo de su legitimación e influencia también tendrá consecuencias en el desarrollo de políticas sociales positivas.

Podría, por tanto, concluirse que existe un interés en la existencia de esta norma por parte, además de las propias ONGD, de otros agentes (entidades y personas) involucrados en la cooperación para el desarrollo:

- por parte de las propias ONGD: por las razones anteriormente expuestas referidas a la necesidad de una autorregulación e identificación del sector, como vía para la mejora de la eficacia y eficiencia y para contribuir al alineamiento de objetivos,
- por parte de los financiadores (públicos y privados): la marca de garantía AENOR, especializada en calidad y ampliamente conocida por el sector público y empresarial, contribuye a mejorar la imagen externa de la ONGD lo que aumentaría la confianza de los aportadores de fondos,
- por parte de socios, voluntarios y personal remunerado: las ONGD que cumplan esta norma pueden reportar mayores garantías a potenciales socios, voluntarios o trabajadores,
- por parte de beneficiarios/usuarios y de las ONGD contrapartes, quienes necesitan garantías por parte de la ONGD que realiza acciones de cooperación al desarrollo y
- por parte de la sociedad, en general, que demanda sistemas de gestión que contribuyan al fortalecimiento de las ONGD.

Por otra parte, no puede obviarse el interés de la propia AENOR, quien dentro de su misión de promoción de la normalización y la certificación, y de acuerdo a su propia estrategia comercial, ha encontrado un posible campo de expansión de su oferta en el campo de la ética, y en particular, de la gestión de la calidad en las ONGD.

El interés indudable para el sector de las ONGD y, por tanto, para el desarrollo de esta tesis doctoral que suscita tanto la existencia de esta norma como el propio proceso de elaboración, debate y reflexión, impulsó a la autora de esta tesis a solicitar su incorporación en los distintos órganos (comité CTN 165 de Ética, grupo de trabajo GT#4 y grupo *ad hoc*).

El resultado de esta participación queda recogido en el proyecto de intervención “Participación en la elaboración de la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR”, basado en la metodología *action research*, y desarrollado en el epígrafe 5.1.

3.1.6 Valoraciones

El proyecto de intervención citado en el punto anterior permitió a la doctoranda identificar un conjunto de valoraciones positivas y negativas de este instrumento que condujeron a un análisis de la aplicabilidad de la norma. Dichas valoraciones se

exponen de manera detallada en el apartado 5.1.5 en el marco del citado proyecto de intervención en instrumentos.

En este apartado se ha realizado una descripción del origen, características y funcionamiento de la Asociación Española de Normalización AENOR responsable de la elaboración de la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG”. En segundo lugar, se ha realizado un breve resumen de la estructura y contenido de esta norma, para finalmente, concluir con la exposición de un conjunto de argumentos que podrían justificar la existencia de una norma de AENOR específica para ONG.

3.2 *Guía de la transparencia y de las buenas prácticas de las ONG. Fundación Lealtad*

El apartado anterior analizaba uno de los instrumentos de gestión de calidad específicamente diseñado para las ONG españolas en el seno de AENOR. A continuación se pasa a analizar otro instrumento de gestión de estas organizaciones, la Guía de la transparencia y de las buenas prácticas de las ONG desarrollado por la Fundación Lealtad.

En primer lugar, se estudia el concepto de transparencia en las ONG así como las oportunidades y problemas que este aspecto representa en el sector de la cooperación al desarrollo, ámbito donde la rendición de cuentas financiera, de gobierno y toma de decisiones y sobre la comunicación, gestión interna, misión, objetivos y estrategia, de forma responsable, clara y sencilla, constituye un reto fundamental para la credibilidad y legitimidad del sector ante la sociedad.

Se analiza además, uno de los instrumentos que permiten explicar la actuación y logros de las ONGD españolas, como es la Guía de la transparencia y las buenas prácticas de las ONG elaborada por la Fundación Lealtad, que si bien no es estrictamente un instrumento de gestión de calidad, sí presenta ciertas características que permiten la mejora de la gestión de las ONG y el establecimiento de un marco de referencia para el sector. En este caso, la herramienta está definida para ONG tanto de acción social como del ámbito de la cooperación al desarrollo, encontrándose ambos subsectores con una participación en la Guía en torno al 50%.

3.2.1 La transparencia en el Tercer Sector y problemática en ONGD

El diccionario de la RAE, en una de sus acepciones, define transparente como “claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad”. En un sector, el no lucrativo, en el que la confianza de las personas que contribuyen al sostenimiento de las organizaciones (voluntarios, donantes particulares, financiadores públicos...) es crucial, la existencia de transparencia entendida como la rendición de cuentas ante los distintos grupos participantes es una cuestión relevante.

En particular, si las ONGD españolas, en su proceso de desarrollo creciente experimentado en los últimos años, aspiran a tener una capacidad real de influencia

(*advocacy*) y partiendo de la inexistencia de los mecanismos de control del entorno lucrativo, la transparencia constituye una de las principales vías para generar confianza, y para lograr credibilidad y legitimidad.

Así, la transparencia, entendida como la “explicación de los logros y las actuaciones de las ONG” es algo intrínseco a los valores del sector y al “contrato social” que estas organizaciones han adquirido con la sociedad. La legitimidad futura de las organizaciones no lucrativas españolas, al igual que en el resto del mundo, pasa por la rendición de cuentas” (Vernis, 2001). También Lindenberg y Dobel (1999) citan el incremento de la rendición de cuentas, la transparencia y la eficiencia como algunos de los retos más relevantes de las ONGD ante la globalización.

Uno de los ámbitos de las ONGD donde la transparencia cobra especial importancia es el “mercado” de los recursos necesarios para el sostenimiento de estas organizaciones, bien en forma de aportaciones monetarias o en aportación de trabajo voluntario, seña de identidad del sector. La transparencia en este caso es fundamental pues constituye una de las herramientas a las que las ONGD recurren para competir por la financiación y el personal voluntario.

Visto desde la perspectiva de los potenciales financiadores públicos y privados, y voluntarios, las acciones de transparencia y rendición de cuentas de las ONGD permiten al público realizar elecciones informadas y, además, a las entidades gubernamentales establecer cierto control y detectar problemas en un sector donde más de la mitad de la financiación es pública (estatal, autonómica y local). Sin embargo, no conviene olvidar que las distintas recomendaciones y acciones de transparencia deberían ayudar a las organizaciones a mantener un equilibrio esencial entre dos aspectos: por un lado, un adecuado control que permita preservar a las ONGD de potenciales usos del sector en beneficio propio y, por otro, salvaguardar la independencia de dichas organizaciones en sus actuaciones de contribución al bienestar de la sociedad.

Ante este reto, son muchas las organizaciones en todo el mundo que se someten a códigos o instrumentos que faciliten la transparencia y la rendición de cuentas de las ONGD ante la sociedad. Las ONGD, que en España puede adoptar la forma legal de asociación o de fundación, están sometidas a ciertas normas que establecen unos deberes de rendición de cuentas: presentación periódica de memorias de actividades y económicas (en muchos casos con cuentas auditadas) a las autoridades públicas correspondientes, registros de asociaciones o protectorados de fundaciones. Además, es práctica habitual de las ONGD el envío de dichas memorias a sus socios, colaboradores y financiadores, a las instituciones con las que trabaja, y cada vez más frecuentemente se encuentran a disposición del público en general a través de su página Web.

En esta línea, en España destaca la reciente aparición de la Guía de la transparencia y las buenas prácticas de las ONG elaborada por la Fundación Lealtad que se explica a continuación.

3.2.2 Origen de la iniciativa

La Fundación Lealtad se crea en el año 2001 a propuesta de un grupo de profesionales procedentes de diferentes sectores y que consideran que no siempre existe información

suficiente para donar responsablemente. Convencidos de poder mejorar la participación de la sociedad civil española en las Organizaciones de Interés Social (OIS⁹) ponen en marcha esta Fundación.

Financiada exclusivamente por las aportaciones de los miembros de un patronato formado por nueve personas de reconocido prestigio en el ámbito del Derecho, la Economía y las Finanzas, la Fundación Lealtad nace como una organización independiente encargada de analizar y dar solución a un problema observado en España -y también en otros países- en los últimos años: el descenso en el nivel de confianza depositado por parte de donantes, voluntarios y la sociedad, en general, sobre las organizaciones del sector no lucrativo (especialmente, las ONG). A partir de este análisis, la Fundación Lealtad define como su misión “fomentar la confianza de particulares y empresas en asociaciones y fundaciones que cumplan fines de acción social, de cooperación al desarrollo y acción humanitaria” (Guía de la Fundación Lealtad núm. 01, 2002). En el cumplimiento de su misión, los valores que promueve esta Fundación son: la independencia, la transparencia, el rigor y la solidaridad.

La generación de esta confianza se puede obtener por dos vías (Giraldo, 2007):

- Mejorando la calidad de la gestión (*orientación al usuario/beneficiario*): a través de la aplicación de herramientas y sistemas de gestión de calidad.
- Incrementando la transparencia (*orientación al donante*): opción elegida por la Fundación Lealtad que crea la Guía de la transparencia y buenas prácticas de las ONG como vehículo para hacer llegar al donante información sobre estas organizaciones.

La Fundación Lealtad escoge, fundamentalmente, esta segunda vía y entiende necesario establecer unos criterios que permitan a los donantes discernir y filtrar ONG en función de sus preferencias. Por esta razón, define un conjunto de nueve indicadores intermedios denominados Principios de Transparencia y Buenas Prácticas (PTBP) analizando, a la luz de estos principios, a aquellas entidades que, voluntariamente, lo soliciten. Los resultados de estos análisis se hacen públicos a través de la propia Web de la Fundación así como en las guías editadas periódicamente.

Una de las principales fuentes de inspiración de la Fundación Lealtad se encuentra en los “Estándares en Filantropía” que comenzaron a aplicarse en Estados Unidos en 1992. Estos estándares son el resultado de un estudio realizado en la década de los 80 por un grupo de expertos del NCIB (*National Charities Information Bureau*). El propio presidente de esta entidad, Matew Landy, impartió formación al personal de la Fundación Lealtad en el año 2001 (Memoria de actividades de la Fundación Lealtad, 2001).

⁹ OIS: Organizaciones de Interés Social, expresión utilizada por la Fundación Lealtad para definir a aquellas organizaciones no lucrativas de acción social, humanitaria o de cooperación al desarrollo integrantes del Tercer Sector

3.2.3 Justificación

A juicio de sus fundadores, la falta de socios y voluntarios detectada en las OIS se debe a dos motivos:

- Cierta desconfianza en el destino último de los fondos aportados a estas organizaciones.
- Desconocimiento por parte de la sociedad del impacto de las actividades realizadas.

Respecto al primer motivo, la Fundación Lealtad señala que la desconfianza mostrada por los potenciales donantes se debe principalmente a la inexistencia de documentos de origen y aplicación de fondos a disposición del público, así como al hecho de que no estén claramente definidos los sistemas de control financiero y de publicación de cuentas anuales y auditorías de estas organizaciones.

La presencia de estas organizaciones en los medios de comunicación casi exclusivamente con el objeto de solicitar fondos para campañas puntuales (habitualmente relacionadas con catástrofes naturales, conflictos bélicos, etc.) y consistente en la aparición de las grandes ONG que pueden permitirse este gasto, ha contribuido a ofrecer a la sociedad una imagen sesgada de las actividades realizadas por las organizaciones de acción social, cooperación al desarrollo y acción humanitaria. Para la Fundación Lealtad, la imagen mostrada por los medios de comunicación, a menudo a través de imágenes dramáticas, contrasta con las labores de mayor impacto y alcance social realmente desempeñadas como la construcción de una economía sostenible o actividades de cooperación al desarrollo que estas organizaciones llevan a cabo durante todo el año.

Por otro lado, la falta de confianza detectada puede deberse a la confusa denominación de estas organizaciones como “no gubernamentales”, pues es conocido por buena parte de la sociedad la alta dependencia del sector de las ONG españolas de las aportaciones de fondos públicos, bien sean estatales, autonómicos o europeos. Este hecho pone en duda, en algunos casos, la verdadera independencia de sus actuaciones.

A todo lo anterior hay que añadir las dificultades con las que se enfrentaría el potencial donante o voluntario para encontrar información sobre las OIS destinatarias de su aportación como consecuencia de la inexistencia -en el momento de la creación de la Fundación Lealtad- de una base de datos completa, actualizada y de fácil acceso.

Frente a todos estos problemas, la Fundación Lealtad ofrece este instrumento, la Guía de la transparencia y las buenas prácticas de las ONG que presenta las siguientes características:

- Orientación al donante, al que ofrece información contrastada (generación de confianza).
- Respuesta a los interrogantes que se plantea un donante antes de iniciar una colaboración.
- Ofrece criterios para filtrar ONG.
- Establece indicadores intermedios de transparencia y buenas prácticas.
- Herramienta gratuita de análisis de la ONG y de comunicación.
- Facilita acceso a nuevas fuentes de financiación privada.

- Permite identificar áreas de mejora (a partir de los principios incumplidos).
- Fomenta cultura de transparencia en el sector.
- Plantea nuevas cuestiones de comunicación e intercambio de información con los diferentes públicos objetivos.
- Ofrece talleres de mejora de la transparencia para aquellas ONG que no cumplen los requisitos para ser analizadas pero que están interesadas en mejorar.
- Aporta credibilidad al sector.

3.2.4 Puesta en marcha del proyecto

El análisis de la situación del Tercer Sector en España realizado por la Fundación Lealtad llevó a sus miembros a pensar en una posible solución a los problemas descritos anteriormente. Su propuesta consistía en elaborar información veraz, útil y resumida sobre el sector, y que se adecuase a los distintos perfiles que puedan caracterizar al donante potencial.

Con este propósito, la entidad desarrolló, junto con la Fundación Empresa y Sociedad, un estudio acerca de la información disponible sobre las organizaciones de interés social y su accesibilidad, tanto en España como en el Reino Unido y EE.UU.

En este último país, se analizó el sistema de mayor implantación que consiste en un conjunto de estándares de rendición de cuentas para organizaciones benéficas de los Estados Unidos denominados “*Standards for charity accountability*” o estándares para la rendición de cuentas de las organizaciones de beneficencia. Se trata de un conjunto de criterios elaborados por el grupo *BBB Wise Giving Alliance*, entidad procedente de la fusión en 2001 entre el *National Charities Information Bureau* (NCIB) y el *Council of Better Business Bureaus' Foundation* (quien a su vez alberga el *Philanthropic Advisory Service*). Ambos socios ofrecen así más de un siglo de experiencia combinada en evaluación de organizaciones benéficas.

Análogamente al proyecto de la Fundación Lealtad, la alianza *BBB Wise Giving* elabora informes de evaluación en profundidad sobre organizaciones benéficas del país potencialmente receptoras de donaciones a partir de la aplicación de un conjunto de exhaustivos estándares de conducta. Esta información será recogida en su revista trimestral denominada *Better Business Bureau Wise Giving Guide*, que podría interpretarse como una guía para una donación prudente o una guía para donantes.

De esta forma, y por medio, principalmente, de su página Web www.give.org, la alianza *BBB Wise Giving* permite a los donantes realizar sus decisiones de donación con más información. Por otro lado, y a través de los estándares anteriormente citados, se intenta promover en este tipo de organizaciones prácticas honestas de búsqueda de fondos, una conducta ética así como incrementar el apoyo a la filantropía.

La Fundación Lealtad estudió y adaptó el sistema aplicado por la alianza *BBB Wise Living* a las peculiaridades de nuestro país (legislación, cultura) así como a las características del Tercer Sector en España a partir de un proceso de consulta a instituciones públicas, ONG -no solamente españolas- y a técnicos expertos en diversos temas relacionados con las entidades no lucrativas (gestión, fiscalidad, etc.).

3.2.5 Objetivos y acciones

Para materializar su misión, el principal objetivo perseguido por la Fundación Lealtad es ayudar a las OIS a lograr un mayor apoyo de la sociedad civil, que se traduzca en la consecución de más fondos privados y voluntarios.

Las acciones desarrolladas para alcanzar este objetivo se concretan en:

- una herramienta de comunicación global e independiente, actualizada y de fácil acceso para los donantes actuales y potenciales que la Fundación se compromete a desarrollar y financiar. Se trata de la “Guía de la Transparencia y las Buenas Prácticas de las ONG”, editada en papel con una periodicidad anual y que puede consultarse en la página Web de la Fundación (www.fundacionlealtad.org). Para la construcción de esta herramienta, se procede a recopilar información sobre las distintas OIS de acción social y cooperación al desarrollo que, voluntariamente y bajo el compromiso de un acuerdo de colaboración firmado por las dos partes, decidan formar parte de una base de datos creada por la Fundación. Esta información es analizada a partir de unos Principios de transparencia y buenas prácticas estandarizados y a su vez desagregados en 44 subprincipios o criterios:

1.- Principio de funcionamiento y regulación del órgano de gobierno.

2.- Principio de claridad y publicidad del fin social.

3.- Principio de planificación y seguimiento de la actividad.

4.- Principio de comunicación e imagen fiel en la información.

5.- Principio de transparencia en la financiación.

6.- Principio de pluralidad en la financiación.

7.- Principio de control en la utilización de fondos.

8.- Principio de presentación de las cuentas anuales y cumplimiento de las obligaciones legales.

9.- Principio de promoción del voluntariado.

A partir de este análisis, la Fundación Lealtad publica un informe detallado sobre cada organización participante con el objetivo de poner a disposición de los potenciales donantes, de una forma objetiva y eficaz, las distintas alternativas de colaboración existentes. En la citada página Web se muestra una versión extensa de estos informes para cada una de las organizaciones analizadas, mientras que en la guía en papel aparece una breve reseña del cumplimiento o incumplimiento de los Principios de Transparencia y Buenas Prácticas.

Los informes resultantes se ponen a disposición de la organización antes de su publicación. En caso de disconformidad por parte de la entidad analizada, la Fundación ofrece la posibilidad de incluir comentarios al respecto.

La Fundación persigue que sean los propios donantes quienes, a partir de estos informes, extraigan sus propias conclusiones sobre la relevancia de la información contenida en ellos. No obstante, la Fundación Lealtad reconoce que el alcance del estudio es limitado pues no llega a comprobar el trabajo de campo de las entidades analizadas, si bien, sí informa de los sistemas de evaluación y control internos o externos cuando existan.

- la transmisión de los resultados obtenidos, lo que permite a la sociedad tener un mayor volumen de conocimiento (global, no sesgado) de este tipo de organizaciones incluyendo la difusión de esta información en los distintos medios de comunicación.
- la orientación de la gestión de las ONG hacia la mejora utilizando como punto de referencia los principios de Transparencia y Buenas Prácticas. Para complementar este apoyo, la Fundación Lealtad se compromete a poner en contacto a las entidades analizadas con organizaciones expertas en asesorar a entidades no lucrativas. Es en este aspecto relativo a la búsqueda de una mejora continua de la gestión donde la Guía de la transparencia y buenas prácticas de las ONG se acerca más a un instrumento de gestión de calidad.

En definitiva, a través de estas acciones, la Fundación Lealtad intenta dar solución al problema de la inexistencia de una información adecuada a los potenciales donantes de ONG, poniendo especial énfasis en la cantidad y calidad de la información a disposición del público, así como en las vías de comunicación a través de las que hará llegar dicha información.

3.2.6 Coste del análisis para las ONG

El coste para las organizaciones participantes en el proceso únicamente haría referencia a la carga de trabajo que supone para sus empleados. Por esta razón, la Fundación se compromete a minimizar esta carga en la medida de lo posible facilitando el proceso de entrega de documentación. Este proceso, sistematizado y ordenado en función de los nueve principios de transparencia, consiste en la petición a la ONG analizada de una serie de documentos originales (como la auditoría de cuentas externa sellada), planes estratégicos, justificaciones de exenciones fiscales, etc., tomando como referencia el año de estudio de la guía.

A partir de estos datos y documentos, será el personal de la Fundación Lealtad quien realiza de forma gratuita para las ONG un informe detallado del cumplimiento de los principios por parte de la entidad analizada. La inserción en la Guía de la transparencia, así como la publicación del informe final en la Web, es también gratuita.

3.2.7 Actualización de datos

Las OIS objeto de análisis que deseen continuar formando parte de la Guía de la transparencia y de las buenas prácticas, deberán aportar anualmente la información requerida por los analistas de la fundación. Esta información hará referencia a los datos necesarios para actualizar el cumplimiento de los nueve principios de transparencia citados anteriormente y versará sobre aspectos relativos a la gestión de fondos,

composición del órgano de gobierno, gestión de proyectos, obligaciones fiscales y registrales, etc., correspondientes al año objeto de actualización.

Además, la Fundación Lealtad, siempre y cuando sea compatible con la disponibilidad de sus analistas, se compromete a realizar actualizaciones parciales de la información proporcionada por las organizaciones a petición de éstas.

3.2.8 Ámbito de actuación (Requisitos)

El ámbito de aplicación de estas herramientas aparece definido en la misión de la fundación: “asociaciones y fundaciones que cumplan fines de acción social, de cooperación al desarrollo y acción humanitaria (que llamaremos Organizaciones de Interés Social (OIS)” (Guía de la Fundación Lealtad núm. 01, 2002).

No obstante, este ámbito de actuación se delimita con más detalle en el apartado de “requisitos” exigidos a las organizaciones que decidan formar parte del análisis realizado por la Fundación Lealtad. De esta forma, las ONG objeto de estudio y que aparecerán en las Guías de la Transparencia y de las Buenas Prácticas de las ONG deben:

- pertenecer principalmente a los campos de cooperación al desarrollo, de acción social y acción humanitaria,
- llevar más de un año presentando cuentas, memoria económica y memoria explicativa de la actividad, y
- estar auditadas externamente, al menos el último año.

En cuanto al alcance total del estudio, la Fundación Lealtad establece un máximo de 200 organizaciones.

3.2.9 Resultados alcanzados

El objetivo principal de la Fundación Lealtad es incrementar la transparencia de las organizaciones de interés social (OIS) como requisito imprescindible para conseguir un mayor apoyo y confianza de la sociedad, hechos que deberán traducirse idealmente en una mayor aportación voluntaria y económica a estas entidades. Como una de las herramientas definidas para alcanzar tal objetivo, la fundación edita su Guía de la Transparencia número cero en el mes de julio de 2002, manifestando expresamente en la carta escrita por sus copresidentes que con esta guía “no se pretende publicar un ranking de ONG, ni una auditoría, ni hacer juicios de valor sobre la importancia de que una organización cumpla o deje de cumplir alguno de esos principios”¹⁰.

Esta guía inicial recoge el resultado del análisis realizado sobre un total de 27 ONG españolas de distintos ámbitos y además, muestra otras ocho entidades que se encuentran en proceso de análisis. El resultado de la primera Guía de la transparencia refleja que un 18,27% (5 de 27) de las organizaciones analizadas cumplen todos los principios.

¹⁰ García-Atance, S., y Garralda, I (2002) en “Guía de la Transparencia y buenas prácticas de las ONG”, núm. 0, Fundación Lealtad.

Una de las principales utilidades de esta guía radica en la claridad a la hora de exponer sus resultados, pues sitúa en una matriz de doble entrada, las entidades no lucrativas analizadas y el estado de cumplimiento de cada uno de los nueve principios de transparencia definidos por la Fundación: cumplimiento, incumplimiento, y cumplimiento parcial. En cada uno de estos estados, la Guía permite a la organización la posibilidad de mostrar su disconformidad al tiempo que la propia Fundación puede realizar alguna aclaración.

En los casos de las organizaciones que presentan algún cumplimiento parcial o incumplimiento se incluye un comentario que refleja exactamente cuál es el subprincipio que presenta este estado junto con las aclaraciones de la entidad analizada.

Tras la buena acogida de la primera experiencia, la Fundación sigue ampliando su oferta de análisis e inclusión en su Guía de la transparencia a las distintas organizaciones de interés social españolas. Respetando su periodicidad, la segunda guía (con el número 1) sale a la luz en el mes de diciembre de 2002 recogiendo en esta ocasión el estudio de 40 entidades de acción social, de cooperación al desarrollo y acción humanitaria.

El tamaño de la muestra no es muy importante si se tiene en cuenta la cifra estimada en unas 11.000 del número de OIS en España. Sin embargo, si se atiende al volumen de presupuestos que las 40 OIS cuentan, el estudio de la Fundación Lealtad en su segunda guía abarca un número de organizaciones que representa un 20 % del total de OIS españolas.

El alcance y popularidad experimentados por la Guía de la transparencia es cada vez más notable, por lo que nuevas organizaciones, alentadas por el uso que hacen de la Guía las empresas y los financiadores públicos quienes aumentan su confianza en el Tercer Sector, deciden unirse al proyecto. De esta forma, la tercera edición de la Guía de la transparencia (Guía núm. 2) publicada en el año 2003 incluye 68 entidades de interés social que deciden voluntariamente someterse a los Principios de Transparencia y Buenas Prácticas de la Fundación Lealtad.

El apoyo a esta iniciativa se hace palpable además en el incremento en el número de empresas e instituciones que colaboran con la Fundación Lealtad a través de “acuerdos de colaboración” que se materializarán en aportaciones (financiación de proyectos, donaciones en especie, actividades de sensibilización...) a las ONG incluidas en la Guía de la transparencia. Así, en 2006, la Fundación Lealtad consigue un nivel de donaciones de 1,8 millones de euros en lo que denominan “el despertar de la acción social de la empresa”.

Las tres siguientes Guías (2005, 2006 y 2007) ponen de manifiesto el apoyo creciente de una parte de las organizaciones del Tercer Sector, analizando nuevas entidades hasta alcanzar las 100, 115 y 117, respectivamente.

En los últimos años se produce un incremento en el número de empresas y entidades privadas -Instituciones Promotoras de la Transparencia y Entidades Amigas de la Fundación Lealtad- que colaboran en la financiación de las actividades de la Fundación y en su sostenimiento. También la Administración Pública se erige como uno de los máximos colaboradores a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, quien

apoya esta iniciativa, y la AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional) por primera vez, en 2006, colabora con la Fundación Lealtad en la difusión de la labor de las ONG de cooperación al desarrollo. Los fondos aportados por estas instituciones públicas equivalen al 15% del presupuesto de la Fundación para el ejercicio 2006. Todas estas aportaciones hacen posible que la Fundación Lealtad pueda ofrecer sus servicios de forma gratuita a las ONG y a sus colaboradores.

En su propósito de incrementar la confianza de la sociedad en las ONG, la Fundación Lealtad aporta puntualmente información a los medios de comunicación sobre:

- las conclusiones de la Guía de Transparencia y las Buenas Prácticas de las ONG,
- las presentaciones de la Guía en universidades, ferias, congresos...,
- los acuerdos de colaboración con empresas y
- las acciones realizadas de las empresas con ONG de la Guía.

La mejora del propio instrumento también ha sido una constante en los objetivos de la Fundación, de forma que son varias las sesiones y talleres celebrados con el fin de que las ONG y entidades privadas colaboradoras realicen sus aportaciones al respecto.

Por otra parte, con el fin de optimizar las colaboraciones entre empresas y entidades no lucrativas, la Fundación Lealtad estudia otras iniciativas como la posibilidad de que las entidades analizadas pudieran acceder a cursos de formación impartidos por alguna de las empresas colaboradoras sobre aspectos como la fiscalidad, planificación o contabilidad.

3.2.10 Valoración de la iniciativa

Una valoración de este enfoque llevaría a destacar ciertos aspectos favorables y algunas limitaciones.

3.2.10.1 Valoraciones positivas

La mejora en la gestión de las organizaciones que se someten al análisis de la Fundación Lealtad se pone de manifiesto en los porcentajes de cumplimiento de los principios de transparencia. Así, según la Directora de la Fundación Lealtad, Patricia de Roda, en la Guía 2006, “el cumplimiento de las 18 entidades que participan por primera vez, un 82%, es inferior al grado de cumplimiento de las 97 organizaciones que han participado en más de una guía, que es de un 89%” (De Roda, 2007).

El deseo de mejora de las organizaciones se refleja en los talleres de mejora de la transparencia que la Fundación ofrece a aquellas ONG que no cumplen los requisitos para ser analizadas pero que están interesadas en mejorar.

Por otra parte, las entidades analizadas por la Fundación Lealtad disponen de unos principios de referencia utilizados y aceptados en organizaciones del Tercer Sector tanto en España como en otros países que le permiten contar con un marco de referencia para la toma de decisiones que afectan a su actividad diaria y a su planificación a medio y largo plazo.

Un aspecto a destacar sobre esta iniciativa es la posibilidad de realizar un estudio comparativo (*benchmarking*) del cumplimiento de los principios a partir de los datos ofrecidos por las distintas Guías de la transparencia publicadas así como de aspectos concretos de la gestión. Una primera conclusión hace referencia a la mejora creciente en el grado de cumplimiento de los principios de transparencia así como un incremento gradual en el número de entidades que participan activamente en esta iniciativa, tanto por parte de las ONG que se someten al análisis, como de entidades públicas y privadas que contribuyen al sostenimiento de la Fundación y a la financiación de proyectos y actividades de las ONG incluidas en las Guías de la transparencia.

La Fundación Lealtad, por otra parte, no pretende elaborar auditorías ni publicar rankings de ONG, ni tampoco emitir juicios de valor sobre la importancia de que una organización cumpla o no (o cumpla parcialmente) alguno de estos principios. Será el potencial donante el que decida a partir de la información que la Fundación publica.

La participación en la Guía de la transparencia y las buenas prácticas de las ONG es voluntaria y su análisis es gratuito. Además, una vez elaborado el informe a la luz de sus nueve principios, la Fundación Lealtad establece un plazo para rectificaciones o comentarios, por parte de la ONG analizada, que pueden aparecer en la Guía.

La Fundación Lealtad utiliza la información que las propias ONG les proporcionan, facilitándoles el contacto con los potenciales financiadores y desempeñando la función de interlocutor-intermediario entre el sector de las ONG y las empresas. Así, las empresas establecen con la Fundación acuerdos de colaboración con las ONG.

Existe una orientación al donante, al que ofrece información contrastada. Es importante destacar el fácil acceso a los informes resultantes del estudio elaborado por la Fundación Lealtad sobre las distintas OIS, tanto en forma de guía impresa como a través de su página Web: aparecen amplios informes sobre las ONG analizadas, y un resumen del grado de cumplimiento de sus principios de transparencia y buenas prácticas. Esto contribuye al objetivo de acercar el interior de las organizaciones a la sociedad lo que permitirá que ésta le confiera una mayor confianza.

3.2.10.2 Valoraciones negativas

El sector de las ONG, y en especial, las ONG de cooperación al desarrollo, han puesto de manifiesto en algunos casos su disconformidad o recelo con respecto a esta iniciativa. Las razones aducidas son de varios tipos. Así, desde la publicación de la primera Guía de la Transparencia, se criticó la falta de representatividad y legitimidad por parte de la Fundación Lealtad para regular un sector sobre el que podría no tener la experiencia y el conocimiento suficiente al tratarse de una entidad de reciente creación. También se critica la fuerte vinculación de la Fundación (especialmente de su patronato) al entorno lucrativo.

La Fundación Lealtad establece unos principios de transparencia y buenas prácticas que algunas organizaciones deciden voluntariamente cumplir. Sin embargo, es necesario distinguir entre el incumplimiento de obligaciones legales (como la auditoría anual de cuentas en los casos que marca la ley) y el incumplimiento de unos principios que una fundación privada marca como rectores de la transparencia y la buena gestión, aunque estos últimos incluyan en algunos casos obligaciones legales.

Esta confusión ha sido puesta de manifiesto en los últimos acontecimientos de procesamiento judicial de dos importantes ONGD españolas a principios de 2007, donde la prensa utilizó los informes de la Fundación Lealtad para destacar las supuestas irregularidades del sector.

En este sentido, el presidente de la Coordinadora de ONGD española (CONGDE), José María Medina, destacó en su carta al director de El País, 10 de abril de 2007, que “es importante aclarar que no es misión de la Fundación Lealtad establecer si una ONG está incurso en algún tipo de irregularidad; para eso están las autoridades públicas competentes. La Fundación Lealtad nació para reforzar la confianza ciudadana en el sector no lucrativo y promover una mayor colaboración con las ONG; y analiza aquellos aspectos que estima que pueden ser relevantes para hacer visible a la ciudadanía, no sólo que las ONG cumplen con las obligaciones que las leyes les marcan, sino además que su gestión es buena y que no tienen problema en someterla a un análisis externo, por tanto que tienen una voluntad manifiesta de ser transparente”.

Por otra parte, hay que destacar la limitación actual (y así lo manifiesta la propia Fundación Lealtad) en cuanto a su alcance. De esta forma, hasta el momento -Guía 2007- únicamente se han analizado 117 ONG, mientras que en España se calcula la existencia de más de 11.000 organizaciones de acción social y cooperación al desarrollo. Si bien, la Fundación Lealtad argumenta que la muestra de estudio sí es representativa en tanto que supone el 20% de los presupuestos del sector, al haberse analizado algunas de las organizaciones más importantes.

Ante esta limitación, el Tercer Sector se plantea qué ocurriría si los financiadores, especialmente públicos pero también los privados, establecen como requisito indispensable para acceder a su financiación encontrarse en situación de cumplimiento de todos los principios de la Fundación Lealtad.

Es decir, algunas ONG se plantean ciertas dudas frente a esta iniciativa que hacen referencia a la sospecha que se generaría en el público sobre aquellas organizaciones que no sean analizadas en la Guía, ya sea porque la Fundación Lealtad no tenga mayor capacidad o bien porque la ONG no tenga los recursos suficientes para abordar el proceso de recopilación y elaboración de los documentos necesarios para ser analizada.

Así, podrían existir casos en que, o bien la ONGD, siendo transparente, quisiera acceder a ser analizada pero la Fundación Lealtad no tenga capacidad, o bien, que la ONGD cumpla realmente los principios pero por su escasez de recursos (por ejemplo de personas liberadas para esta función) no pueda presentarse anualmente al análisis de la Fundación. En otros casos, pudiera ocurrir que, aun disponiendo la ONG de recursos y la Fundación de capacidad para analizar, exista en la organización una decisión política de no formar parte de la Guía de la transparencia. ¿Significaría que estas ONG no tienen entre sus objetivos ser transparentes o que incumplen algún principio?

Otra de las limitaciones que ofrece esta iniciativa se centra en el alcance limitado de su análisis: la Fundación reconoce que no tiene la capacidad suficiente para extender su estudio directamente a las acciones sobre el terreno ni al desarrollo de una gestión integral. No obstante muestra intenciones, cuando tengan mayor dimensión, de utilizar sistemas de evaluación que lo permitan.

Desde la perspectiva de un sistema estrictamente de gestión de calidad, es necesario destacar que la Guía de la transparencia se acerca en algunos aspectos, si bien, está concebido en origen como un instrumento de transparencia y así es destacado por sus creadores y directores de la Fundación.

En cuanto al coste de la implantación, si bien el análisis de la ONG y la inserción del informe resultante son gratuitos para ésta, sí existen algunos costes que la organización, habitualmente escasa de recursos, ha de abordar:

- Coste de la auditoría de cuentas (requisito).
- Coste político: toma de decisión por órganos de gobierno y vencer la posible resistencia.
- Coste administrativo: estimación de 35 horas/persona (preparación documentos, entrevistas con el personal de la Fundación Lealtad, revisión informe resultante).

3.3 Procedimiento de calificación de ONGD. Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)

La relevancia de este instrumento radica fundamentalmente en el importante papel que la Agencia española de cooperación internacional AECI desempeña en el funcionamiento de las ONGD españolas, quien, además de ser el primer financiador público, ha creado uno de los instrumento de cooperación de mayor peso en el sector como son los Convenios de cooperación al desarrollo.

Hay que destacar que, si bien el Procedimiento de calificación de ONGD de la AECI no es estrictamente un sistema de gestión de calidad, se acerca de forma importante a un instrumento de calidad basado en la autoevaluación. Así, el procedimiento establece un modelo que permite a la ONGD conocer en qué situación se encuentra respecto al mismo para, en su caso, diseñar e implantar planes de mejora. Esto le permitirá, no solamente alcanzar el grado de “ONGD calificada” (prerrequisito para acceder a los Convenios de cooperación al desarrollo), sino alcanzar una mayor eficacia y eficiencia en su gestión.

Por otra parte, y como se especifica a continuación, el Procedimiento de calificación de ONGD de la AECI presenta rasgos típicos de un sistema de gestión de calidad como la orientación a clientes y resultados, el desarrollo e implicación de las personas, el liderazgo y el aprendizaje organizativo o el desarrollo de las alianzas.

La propia AECI manifiesta que, con este procedimiento, desea promover la cultura de la calidad en las ONGD españolas así como contribuir al fortalecimiento del sector.

3.3.1 La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)

El responsable del denominado “Proceso de calificación de ONGD” es la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), organismo autónomo adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional (SECI) y que se creó en noviembre de 1988 como

órgano de gestión de la política española de cooperación internacional para el desarrollo. Para la política española actual, la cooperación para el desarrollo forma parte de la acción exterior de los Estado y debe estar basada en una concepción interdependiente y solidaria de la sociedad internacional y de las relaciones que en ella se desarrollan.

El objetivo final de la política española de cooperación internacional para el desarrollo es la lucha contra la pobreza, y en ese sentido, la Agencia Española de Cooperación Internacional es “responsable del diseño, la ejecución y la gestión de los proyectos y programas de cooperación para el desarrollo, ya sea directamente, con sus propios recursos, o bien mediante la colaboración con otras entidades nacionales e internacionales y organizaciones no gubernamentales” (www.aeci.es). También, la AECI tiene como fines el fomento de la cooperación cultural y científica de España con los países en vías de desarrollo así como asegurar la concertación de las políticas de desarrollo de los países donantes, especialmente en el ámbito de la Unión Europea.

La AECI contó en 2006 con un presupuesto de 574 millones de euros y gestionó además 100 millones del fondo de concesión de microcréditos.

Para la Agencia española de cooperación, los principios que deben guiar la financiación de las ONG son la colaboración, la complementariedad y la calidad, y además, las acciones de las ONGD financiadas por la AECI deben ser coherentes con los objetivos y prioridades de la política española de cooperación internacional y de desarrollo.

3.3.1.1 La AECI y las ONGD españolas

En la actualidad, la financiación pública constituye una importante fuente de recursos financieros para las ONGD, representando cerca de la mitad del total de fondos (655 millones de euros en 2006) obtenidos para la cooperación.

En concreto, las cifras contenidas en el *Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD 2007 (CONGDE, 2008)* indican que los ingresos públicos percibidos por las ONGD en el año 2006 ascendieron a 361,3 millones de euros, lo que supone el 55% de la financiación total de las ONGD (43% en 2005). Dentro de estos fondos públicos destinados a cooperación internacional, 145 millones de euros fueron aportados por la AECI lo que sitúa a este organismo como el primer aportador público de fondos a las ONGD en materia de cooperación internacional, seguido de las comunidades autónomas y entidades locales (cooperación descentralizada) que, aquel año, aportaron a las ONGD 141 millones.

Por tanto, esto datos sitúan a la AECI como uno de los principales grupos de interés para las ONGD, lo que implica que el instrumento de calificación propuesto por esta agencia es relevante para la mejora de la calidad de la gestión de las ONGD españolas.

3.3.1.2 Instrumentos de cooperación internacional: los Convenios de cooperación al desarrollo y el requerimiento de calificación

La política oficial española de cooperación internacional fija un conjunto de instrumentos, objetivos, principios y prioridades a través de los cuáles canaliza su intervención en materia de cooperación internacional al desarrollo. Así, según la ley 23/1998 de 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el corpus normativo sobre el que se construye esta política oficial de cooperación está integrado por:

- La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo aprobada en el año 1998 (en adelante LCID).
- Planes directores plurianuales. En la actualidad se encuentra en vigencia el II Plan director de la cooperación española 2005-2008.
- La Orden AECI 1303/2005, de 27 de abril, por la que se regulan las bases para la concesión de subvenciones a organizaciones no gubernamentales de desarrollo, para la realización de intervenciones en materia de cooperación internacional para el desarrollo.

Además, la Cooperación oficial española pone manifiesto su deseo de colaboración en el cumplimiento de los ocho Objetivos del Milenio de Naciones Unidas (ODM) contenidos en la denominada Declaración del Milenio (acordada por todos los estados miembros de Naciones Unidas en la “Cumbre del Milenio” que se celebró en septiembre de 2000) así como en el seguimiento y la evaluación de estos objetivos que se llevó a cabo en 2005 (Milenio +5) en el seno de Naciones Unidas.

A través de estos elementos, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) trata de dar cumplimiento al mandato de la Constitución Española cuyo preámbulo recoge el mandato de contribuir al fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la tierra. Así, la propia LCID manifiesta que “la política de cooperación internacional para el desarrollo constituye un aspecto fundamental de la acción de los Estados democráticos en relación con aquellos países que no han alcanzado el mismo nivel de desarrollo, y está basada en una concepción interdependiente y solidaria de la sociedad internacional y de las relaciones que en ella se desarrollan” (LCID, 1998).

Contribuyendo a tales objetivos, los Planes Directores plurianuales tienen como misión la integración, en cada período de vigencia, de la política de cooperación internacional para el desarrollo en el marco de los principales consensos internacionales y de los distintos acuerdos relacionados. De esta forma, el II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 recoge los mecanismos que faciliten la contribución a los objetivos de la LCID al tiempo que deposita su confianza en las ONGD al considerarlas expresamente como socios estratégicos imprescindibles para conseguir una Ayuda Oficial al Desarrollo eficaz y de calidad. El plan director manifiesta que, de esta manera, busca la complementariedad de las actuaciones en materia de desarrollo con el sector de las ONGD, permitiendo la división de tareas y facilitando la coordinación tanto en España como en los países destinatarios de la ayuda.

Basándose en el marco desarrollado, el actual Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 junto con la orden de bases reguladora de subvenciones a ONGD para la

realización de intervenciones en materia de cooperación internacional para el desarrollo, crean un instrumento de cooperación denominado *Convenio de cooperación al desarrollo*, iniciativa que confirma el apoyo a la consolidación de las ONGD como agentes idóneos para la puesta en marcha de intervenciones de ayuda al desarrollo. La orden AECE 1303/2005, de 27 de abril, define en su artículo 5.1 como *Convenio de cooperación al desarrollo* a aquel “instrumento que regula los contenidos, objetivos, plazos y beneficiarios de la intervención a ejecutar para la que se ha concedido la subvención. Tendrá carácter plurianual (cuatro años prorrogables a seis) y, por finalidad, la consecución de un objetivo general de desarrollo compartido entre la entidad beneficiaria y la AECE”¹¹. Asimismo, la AECE establece que “el máximo de subvención que podrá recibir una ONGD o agrupación de ONGD por ejercicio presupuestario anual, incluyendo todos los instrumentos de cooperación de la AECE, excepto la ayuda humanitaria, será de 5 millones de euros”.

El propio Plan Director define así un nuevo marco de colaboración, diálogo y financiación pública de las ONGD españolas, reconociendo con la creación de los *Convenios de cooperación al desarrollo* una nueva forma de entender el papel desempeñado por estas organizaciones a las que define como actores de la sociedad civil con plena autonomía e independencia pero también corresponsables en la consecución de los objetivos de la política oficial de cooperación al desarrollo. Se busca también el consenso de todos aquellos agentes (públicos y privados) cuyos objetivos sean el desarrollo de aquellos países y personas contemplados en la cooperación internacional.

Podría valorarse la definición de este nuevo marco como un cambio de perspectiva en la consideración que uno de los principales financiadores públicos (la AECE) parece tener en la actualidad sobre las ONGD, abandonando la mera relación “proveedor-cliente” (o en este entorno, “aportador de fondos-ONGD ejecutante de proyectos”) para pasar a establecer con estas organizaciones una relación entre socios horizontales. Expresamente, el procedimiento de calificación de la AECE define a las ONGD como “corresponsables en la consecución de los objetivos de la política oficial de cooperación al desarrollo”. Por otra parte, se da la paradoja de que esta corresponsabilidad podría interferir de alguna forma con la propia idiosincrasia de la ONGD cuya propia definición recoge la expresión “no gubernamental”; no obstante, el procedimiento de calificación de ONGD reconoce la capacidad operativa en el terreno de las ONGD así como en cuanto a la identificación, formulación y propuestas de actuaciones de cooperación, y por tanto, parece atribuir (o también subcontratar o delegar en virtud de una relación principal-agente) tales tareas a estas organizaciones, en un reparto de funciones que persigue una mayor eficacia y eficiencia en las intervenciones de cooperación al desarrollo.

Los *Convenios de cooperación al desarrollo*, cuyos dos principales objetivos son, en primer lugar, servir de instrumento para la ayuda oficial al desarrollo (AOD) y, en

¹¹ Junto al *Convenio de cooperación al desarrollo* se crean los *Proyectos de cooperación al desarrollo*, como instrumentos de financiación de menor cuantía (900.000 euros de subvención máxima), duración de un año prorrogable a 24 meses y requisitos menos estrictos (p. ej.: no es necesario que la ONGD solicitante esté calificada por la AECE, basta con estar inscrita en su registro). Los proyectos de cooperación son un “conjunto de acciones diseñadas para lograr un objetivo específico de desarrollo en un periodo determinado, en un país y/o para una población beneficiaria predefinida y que ha participado en el diseño del proyecto, y cuyos efectos deben ser perdurables en el tiempo” (Plan director de la cooperación española 2005-2008, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2005).

segundo lugar, facilitar y potenciar al máximo las capacidades de innovación y propuesta de las ONGD, capacidades que, a juicio de la AECI, ya han sido puestas de manifiesto por las organizaciones del sector aportando valor añadido a la cooperación española, están basados en los siguientes tres principios:

- 1) Principio de colaboración, en lo que al diseño de la cooperación al desarrollo se refiere, incluyendo el sentido de la corresponsabilidad Estado-ONGD citado anteriormente.

En este sentido, el Plan Director 2005-2008 establece que el procedimiento de calificación de ONGD de la AECI “se regulará en consenso con la Coordinadora de ONGD”.

- 2) Principio de complementariedad entre los distintos agentes de cooperación internacional en cuanto a la puesta en práctica de los objetivos, la forma de alcanzarlos y la distribución de la responsabilidad. Para ello, se hace necesario un diálogo entre las partes que intervienen en una política de desarrollo compartida.
- 3) Principio de calidad de la ayuda, que buscará la aplicación de los instrumentos más idóneos y que prestará especial atención a la evaluación y al aprendizaje basándose en la mayor coordinación -y en una mejor planificación- entre los distintos actores de la cooperación.

En este tercer principio, puede observarse el énfasis que la AECI pone sobre la calidad de la ayuda de forma que, expresamente, cita en él la aplicación de instrumentos orientados a la mejora (evaluación y aprendizaje).

Así pues, el acceso de las ONGD a este nuevo y fundamental instrumento de cooperación (y, para las ONGD, importante vía de financiación), el *Convenio de cooperación al desarrollo*, exige como parámetro que las ONGD hayan superado previamente un procedimiento de calificación. El Plan Director 2005-2008 lo expresa literalmente: “Será necesario que las ONGD que accedan a los convenios de cooperación estén reconocidas por la AECI como entidades calificadas”. Dicho procedimiento de calificación de ONGD es objeto de análisis en los siguientes apartados.

3.3.1.3 Participantes en el desarrollo del Procedimiento de calificación

En virtud del principio de colaboración en que se basan los *Convenios de cooperación al desarrollo* como instrumento de la política oficial española de cooperación internacional, en la elaboración del procedimiento de calificación de ONGD de la AECI se contará con el consenso de la Coordinadora española de ONGD: “La AECI podrá, si así lo considera, abrir un proceso de diálogo sobre los criterios de valoración con la Coordinadora de ONGD España (CONGDE), con carácter previo a la publicación de la convocatoria” (Orden AECI 1303/2005, de 27 de abril).

En efecto, la CONGDE, como entidad representativa del sector, ha tenido una participación activa tanto en la orden de bases reguladora, como en el propio

procedimiento de calificación de ONGD. La Coordinadora realizó sus aportaciones en el proceso de diseño y en los comentarios y propuestas a posteriori. Desde la CONGDE se realizó una valoración muy positiva de la postura de la AECI y se reconoce la intencionalidad de la Administración en buscar el mayor consenso y diálogo posibles entre las partes interesadas, al establecer una relación de colaboración (socios) en la consecución de objetivos de desarrollo y cooperación internacional.

Desde la Coordinadora de ONGD España se manifiesta que este logro responde al reconocimiento por parte de la AECI al esfuerzo, calidad y responsabilidad con que un importante número de ONGD ha venido realizando su trabajo en los últimos años. A partir del reconocimiento de estos aspectos, la AECI parece querer establecer una relación de confianza y a largo plazo con un conjunto de ONGD (aquellas que cumplan el procedimiento de calificación de la AECI).

Como participante en el proceso de elaboración y revisión del procedimiento de calificación, la CONGDE pudo realizar comentarios al documento resultante si bien comunicó su queja al contar con un período corto de tiempo (una semana) para analizar un procedimiento tan proceloso y, por tanto, para tener una participación real en el proceso.

En sus comentarios al procedimiento, la CONGDE criticó especialmente el apartado de valoración cualitativa, en la cual, a diferencia de lo que ocurre en la valoración cuantitativa, no existen indicadores concretos para medir cada uno de los requisitos exigidos, ni tampoco se especifica nítidamente cómo se gradúan dichos indicadores. A juicio de la CONGDE, este hecho pone de manifiesto el carácter eminentemente subjetivo de la valoración cualitativa, lo que supone incertidumbre para las ONGD agravada además si se tiene en cuenta que esta valoración cualitativa supone el 60% de la puntuación global.

La AECI responde a las quejas y críticas planteadas por la CONGDE agradeciendo el esfuerzo realizado por la Coordinadora y las entidades que lo componen reconociendo además la dificultad añadida que supone la diversidad de estas entidades, y argumenta que lo más urgente es poner en marcha el procedimiento de calificación, mientras que las dudas surgidas acerca de la selección de subcriterios y su ponderación puede volverse a analizar, pues estos aspectos son recogidos en el Manual de Autoevaluación que, posteriormente, publicarían.

3.3.2 Procedimiento de calificación de ONGD de la AECI

3.3.2.1 Base teórica

El diseño del procedimiento de calificación de las ONGD y de sus criterios y subcriterios se inspira en tres instrumentos o modelos de gestión de calidad, además del código de conducta de la CONGDE, todos ellos analizados en el presente capítulo de esta tesis doctoral:

- El Modelo EFQM de Excelencia de la *European Foundation for Quality Management*, en su versión para el Sector público y Organizaciones del

voluntariado y del que el procedimiento de la AECI destaca el análisis global que se hace de las organizaciones, considerando todos sus grupos de interés (*stakeholders*). Además, el procedimiento reconoce la importancia que el modelo confiere tanto al concepto de satisfacción del “cliente” como a los resultados obtenidos por la organización.

- El denominado “Octógono” o “Instrumento para evaluar Fuerzas y debilidades de las ONG” en su versión del año 2003 y que ha sido desarrollado por la Agencia sueca de desarrollo (ASDI) del que se destaca los cuatro pilares desde los que se analiza una ONG: fortaleza institucional, actividad, capacidad de desarrollo y relación con el entorno.
- Tanto sobre este instrumento como respecto del anterior, los autores del procedimiento de calificación ONGD de la AECI critican, por un lado, su alto grado de subjetividad y por otro, la no contemplación de los valores propios de este tipo de entidades no lucrativas (coherencia entre actividad y valores).
- La norma UNE de AENOR 165011 EX “Ética. Sistema de gestión de ONG” desarrollada por el Comité Técnico de Normalización AEN/CTN 165, comité del que la autora de esta tesis ha formado parte así como de su grupo redactor. Esta norma parece solventar la limitación presentada por los dos anteriores instrumentos, de forma que la norma de AENOR sí tiene en cuenta consideraciones no sólo respecto del ámbito de la calidad sino también de tipo ético en relación con las actuaciones de las ONGD.

3.3.2.2 Funcionamiento

El procedimiento de calificación de ONGD establece una metodología que permite a las ONGD acceder a los *Convenios de cooperación al desarrollo* y cuyas bases se regulan en la orden AECI 1303/2005, de 27 de abril. En efecto, el artículo 5 establece que únicamente tendrán acceso a la subvención contempladas en los Convenios de cooperación aquellas ONGD que resulten acreditadas como “ONGD calificada” por la AECI.

Así, el proceso cuenta con los siguientes pasos:

- 1º La AECI convoca el proceso de calificación de ONGD y publica un manual de autoevaluación para las ONGD.
- 2º Las ONGD interesadas se autoevalúan a partir del manual de procedimiento y presentan su solicitud de calificación en tiempo y forma.
- 3º La AECI revisa las autoevaluaciones y realiza las visitas y consultas a las ONGD que estime oportunas.
- 4º La AECI publica en el BOE una resolución en la que se conceden “las acreditaciones como Organización No Gubernamental de Desarrollo Calificada”.

4º La AECI convoca subvenciones a las ONGD para la realización de *Convenios de cooperación al desarrollo*.

5º Las ONGD calificadas que lo deseen presentan sus correspondientes solicitudes de subvenciones para intervenciones de desarrollo determinadas.

6º La AECI comunica la estimación o desestimación de las solicitudes.

Es importante realizar una valoración de este aspecto: este “sello” o “filtro” de una acreditación concedida por la AECI supone un cambio relevante en el sector de las ONGD pues dentro de la financiación pública de estas organizaciones, los ingresos procedentes de la AECI representan su segunda fuente de recursos. La no consecución de la denominación “ONGD calificada” podría poner en peligro la solvencia de muchas organizaciones al tratarse de convenios con duración plurianual. La existencia de este procedimiento obliga, además, a las ONGD a someterse a una autoevaluación previa para tratar de conseguir tal calificación.

Por tanto, una vez superado el filtro (es decir, conseguida la calificación de la AECI), la ONGD está en condiciones de acceder a los *Convenios de cooperación al desarrollo* y podrá presentar la solicitud de subvenciones en la forma y plazo determinados por cada convocatoria.

Anualmente, la AECI propone en “resolución de Presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional, por la que se convocan subvenciones a las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo para la realización de Convenios de cooperación al desarrollo”, publicada en el BOE, un conjunto de propuestas de intervenciones de desarrollo.

Posteriormente, una comisión de valoración de la AECI analizará las solicitudes de *Convenios de cooperación al desarrollo* por parte de las ONGD calificadas, teniendo en cuenta los criterios de valoración y baremos de selección contemplados en cada convocatoria de subvenciones.

Es habitual que, antes de emitir la resolución del proceso de concesión, la comisión de valoración se reúna con representantes de las ONGD solicitantes con el fin de recabar información adicional sobre las intervenciones presentadas o también, cuando proponga una adecuación de los objetivos y/o del presupuesto, con el fin de que la ONGD manifieste su aceptación antes de la aprobación definitiva.

3.3.2.3 Características

La metodología de calificación desarrollada por la AECI, con el propósito de acercar la cultura de la calidad al sector de las ONGD españolas y siguiendo el citado principio de “calidad de la ayuda”, se basa, a juicio de la Agencia española de cooperación en las características de objetividad, transparencia y participación, especialización y rigurosidad. Todas estas características son analizadas a continuación desde la perspectiva de su similitud con un instrumento de gestión de calidad:

- **Objetividad:** Con la intención de fijar un filtro (cumple / no cumple) el sistema de calificación se apoya sobre un conjunto de criterios que intenten disminuir la discrecionalidad en la interpretación.
- **Transparencia y participación:** El procedimiento de calificación se basa en que sean las propias ONGD las que realicen una autoevaluación de su organización para posteriormente, someterse a la verificación “por tercera parte” que en este caso, será misión de la Administración. En este proceso es fundamental que la ONGD conozca los criterios tenidos en cuenta y en virtud de los cuáles debe autoevaluarse así como las ponderaciones que se asignan a cada uno de los criterios y subcriterios del sistema. Por esta razón, los criterios y ponderaciones asignadas a cada uno de ellos son conocidos de antemano por las ONGD solicitantes.

Si la ONGD no alcanza la puntuación mínima del procedimiento, podrá intentarlo posteriormente, y para ello, la AECI recomienda seguir planes de mejora que permitan alcanzar en cada criterio los puntos necesarios para ser ONGD calificada.

Hay que destacar que, en este aspecto, el procedimiento de calificación de la AECI se acerca de forma importante a un sistema de calidad basado en la autoevaluación. En este sentido, el procedimiento de calificación de ONGD establece un modelo a partir del que la ONGD puede conocer en qué situación está respecto al mismo para, en su caso, diseñar e implantar planes de mejora que le permitan, no solamente alcanzar el grado de “ONGD calificada” y optar a la consecución de los *Convenios de cooperación al desarrollo*, sino alcanzar una mayor eficacia y eficiencia en su gestión.

- **Especialización:** la AECI considera la idiosincrasia del sector no gubernamental español al reconocer que una parte importante de las ONGD se ha especializado en determinadas intervenciones o en un número pequeño de países o regiones, demostrando en ambos casos la obtención de buenos resultados en su ámbito de actuación.

En este sentido, la AECI establece unos criterios que han de cumplir las ONGD para ser consideradas como “especializadas” y adapta las puntuaciones del procedimiento a las organizaciones que presentan -y demuestran- tal peculiaridad. La especialización se considerará en función de dos variables: los sectores de intervención y la presencia geográfica.

En concreto, una ONGD adquiere la categoría de “especializada” cuando “el 80% de sus intervenciones de desarrollo cofinanciadas con la AECI en cualquiera de sus convocatorias en los últimos diez años se clasifican en el mismo sector. El sector vendrá definido por los códigos a nivel de tres dígitos recogidos en el “listado de códigos de sectores” del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

Por otra parte, y para no penalizar a aquellas entidades cuyas actuaciones de desarrollo tengan como destino un número pequeño de regiones o países, la AECI opta por aplicar un elemento corrector en algunos de los criterios del procedimiento, relajando los criterios para ONGD de menor tamaño o recursos.

No obstante, y a este respecto, es necesario apuntar que no toda ONGD especializada cuenta con un tamaño pequeño. En algunos casos, la organización se especializa en sectores (p. ej.; salud), países/zonas (un continente) o medios de aplicación (como la tecnología al servicio del desarrollo) en respuesta a su estrategia, sin por ello ser una pequeña ONGD en presupuestos, recursos humanos y materiales gestionados, etc.

En esta línea, en su papel de colaborador en el diseño del procedimiento de calificación, la Coordinadora de ONGD española (CONGDE) criticó el criterio elegido por la AECI para definir cuándo una organización es especializada por cuanto que existen ONGD que desarrollan sus actuaciones de cooperación respondiendo a un patrón muy constante de trabajo (especializadas, por ejemplo, en una misma línea de trabajo), y pueden no coincidir con la clasificación establecida por los sectores del CAD.

Así, la CONGDE comunicó a la AECI el caso particular de una ONGD (en referencia a la organización analizada en el caso principal de esta tesis, Ingeniería sin Fronteras) especializada en áreas como energía, agua y saneamiento, desarrollo agropecuario y que se encontraba perjudicada por dicho criterio. El procedimiento de calificación de la AECI, en un principio, únicamente contemplaba la especialización respecto de los sectores destinatarios de la ayuda, sin tener en cuenta otros tipos de especialización tales como los medios de aplicación (como la tecnología para el desarrollo), como es el caso de esta ONGD. Tras la sugerencia de la CONGDE, fue admitida esta interpretación de especialización.

Por otra parte, en sus críticas al procedimiento de la AECI, la CONGDE añadió que la clasificación del Comité de ayuda al desarrollo (CAD) utilizadas por el procedimiento de calificación para definir la categoría de “ONGD especializada” no coincide totalmente con las prioridades sectoriales del actual Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, lo que pondría de manifiesto cierta incongruencia en la actuación de la Agencia en este procedimiento.

- Rigurosidad: la AECI manifiesta que la rigurosidad del procedimiento es alcanzable gracias a la utilización de una metodología basada en los sistemas de calificación más avanzados.

Además, el propio presidente de la AECI (en Comisión parlamentaria de 27 de junio de 2005) cita en este punto que, “el procedimiento de calificación de ONGD, aunque nuevo, no sorprende a las organizaciones no gubernamentales, que están familiarizadas con los procesos de certificación de calidad basados en el sistema de autoevaluación y comprobación de la misma por una entidad externa”.

Por tanto, y como se ha puesto de manifiesto anteriormente, la AECI declara en su procedimiento la intención de acercar a las ONGD a la cultura de la calidad, para lo que, entre otras cuestiones, recomienda que la ONGD que no consiga ser “ONGD calificada” pueda implantar planes de mejora para alcanzarlo en sucesivas convocatorias.

Ahora bien, cabría preguntarse el coste que para una ONGD (con relación estable con la AECI) podría conllevar encontrarse en la situación de no ser calificada por aquélla: coste de imagen, riesgo de no poder atender a los costes de estructura hasta ahora

calculados partiendo de la suposición de contar con los fondos AECEI, etc. O lo que es lo mismo, el cambio de las reglas del juego puede afectar a la continuidad de una ONGD que tradicionalmente recibía fondos de la AECEI, y que, a partir de este procedimiento de calificación, en el que podría incumplir un requisito previo como, por ejemplo, la falta de un año para cumplir el ratio de plantilla media fija, se encuentre con una merma en su financiación importante. En un caso como éste, no se trataría de aplicar un plan de mejora para alcanzar la acreditación, como propugna el procedimiento, sino que el incumplimiento de un baremo determinado deja fuera a organizaciones con las que la AECEI venía colaborando habitualmente.

En este sentido, se ha cuestionado desde diversos sectores (CONGDE y oposición en el Congreso) la idoneidad de los criterios previos en un procedimiento que trata de ser objetivo. Estos criterios previos excluyen a algunas organizaciones y pueden generar agravios comparativos. El presidente de la AECEI justifica el establecimiento del conjunto de criterios recogidos en el procedimiento de calificación al estar basados en la experiencia de otras agencias europeas de desarrollo y en otros sistemas de gestión de calidad de ONG españoles, así como en el diálogo con las ONGD españolas ya experimentadas en sistemas de calificación.

3.3.3 Descripción del procedimiento de calificación de ONGD

La Agencia Española de Cooperación Internacional pone en marcha un procedimiento a través del cuál, las ONGD que demuestren -mediante valoración objetiva y rigurosa- disponer de una determinada estructura y capacidad institucional, pueden recibir el “sello” de “ONGD calificada”. La propia orden de bases AECEI 1303/2005, de 27 de abril, establece que la tramitación de este procedimiento se hará en régimen de concurrencia competitiva.

Cabe cuestionarse, al respecto, si este régimen podría perjudicar a las ONGD que, aun cumpliendo todos los requisitos previos y puntuación mínima pero que superen el “cupó” previsto por la AECEI, no sólo no consigan acceder a la calificación, y por tanto, a los *Convenios de cooperación al desarrollo* sino que, por analogía, otras administraciones públicas (local, autonómica) podrían denegar sus aportaciones de fondos.

Además de cumplir los requisitos genéricos recogidos en la citada orden de bases, las ONGD que deseen acceder a este procedimiento deben cumplir/observar los requisitos específicos que se establezcan en las convocatorias específicas de la AECEI.

Hay que reseñar que, al igual que en los modelos de gestión de calidad verificados por tercera parte, es la propia ONGD con intención de acceder a este procedimiento la que realizará la autoevaluación con respecto al modelo propuesto por la AECEI, autoevaluación que debe ser incluida en una memoria descriptiva. Posteriormente, la Administración procede a verificar, mediante comprobación, las puntuaciones asignadas por la ONGD en dicho ejercicio.

Cuando la ONGD analizada consigue la puntuación necesaria y recibe la acreditación de “ONGD calificada” no ha de concurrir nuevamente al proceso de calificación, no obstante, la orden de bases citada añade que la condición de “calificada” puede

revisarse, o en su caso, revocarse cuando se hubiera producido un cambio sustancial en la ONGD. También la AECI procederá de esta forma cuando aparezcan indicios que cuestionen la permanencia de las circunstancias que avalaron la condición de ONGD calificada.

Surge la duda en este aspecto sobre qué entiende la AECI por cambio sustancial y sobre cómo proceder en el caso de que la ONGD se vea afectada por un cambio de este tipo, es decir, si será la ONGD quién comunique los cambios o si la AECI de oficio revisará periódicamente que no existan incumplimientos de requisitos. Ni el procedimiento ni la orden de bases definen este extremo.

Una valoración positiva de este procedimiento hace referencia a que la AECI obliga de alguna forma a las ONGD a documentar por escrito y ordenar todos aquellos procesos que ya venían realizando pero que, en muchas ocasiones, no son gestionados de forma sistemática. Se une el hecho de que estas organizaciones trabajan en gran medida con personal voluntario lo que dificulta la acumulación del conocimiento. La documentación de procesos mejoraría la gestión del valioso conocimiento generado por las ONGD. El propio procedimiento de calificación destaca estos aspectos dando cumplimiento a su objetivo de introducir la cultura de la calidad en las organizaciones no lucrativas con la contribución al fortalecimiento del sector que eso supone.

3.3.3.1 Estructura

El procedimiento de calificación de ONGD de la Agencia española de cooperación internacional aparece desarrollado en el Manual de autoevaluación de ONGD. Este manual, junto con la documentación de apoyo que el procedimiento solicita, es empleado por la AECI para comprobar los datos facilitados por la ONGD, acción que tiene lugar en la sede de la organización analizada.

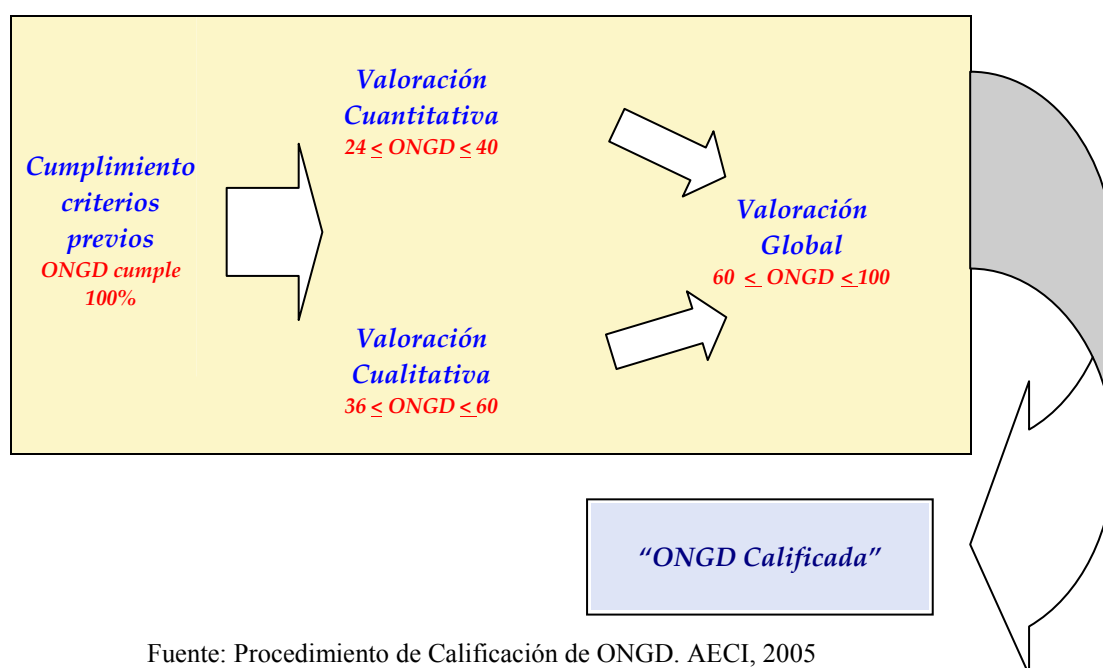
El Manual de autoevaluación consta de cuatro fases que pueden agruparse en dos bloques:

- unos criterios previos de obligado cumplimiento (fase I), y
- tres tipos de valoraciones:
 - valoración cuantitativa (fase II),
 - valoración cualitativa (fase III) y
 - valoración global (fase IV).

Cabe destacar aquí que la distinción en estos dos bloques hace referencia a la distinta naturaleza de ambos requerimientos. Así, mientras que, en el primer bloque, la ONGD debe probar el cumplimiento de unos requisitos previos que suponen el primer filtro “pasa/no pasa” para las entidades que pretendan acceder al sistema de subvenciones de la AECI, el segundo, sí permite diferentes puntuaciones, siempre y cuando se cumpla un mínimo en cada una de las valoraciones de las fases II y III. Si bien, en ambos bloques, y siguiendo el principio de transparencia, la ONGD tiene un cierto conocimiento de los criterios y subcriterios, y sus ponderaciones, lo que le permitirá realizar por sí misma una valoración de la posición de su organización al respecto.

Estas cuatro fases, y la puntuación mínima y máxima que para cada una de ellas se establece para conseguir la denominación de “ONGD calificada”, aparecen resumidas en la figura 3.2:

Figura 3.2: Puntuación para obtención “ONGD calificada”



Fuente: Procedimiento de Calificación de ONGD. AECl, 2005

Llama la atención cómo el mayor peso de la puntuación corresponde a la parte cualitativa (60% de la puntuación total) lo que podría restar la pretendida objetividad del procedimiento, dada la mayor carga de subjetividad que presenta el conjunto de aspectos cualitativos a valorar.

El argumento que el presidente de la AECl ofrece al respecto, en la presentación del procedimiento de calificación en la comisión parlamentaria citada, hace referencia a que el mayor peso dado a la valoración cualitativa “es producto del análisis del propio sector de las organizaciones no gubernamentales, donde muchas de las de dimensión media se han destacado aportando un importante valor añadido mediante buenas prácticas y buenos sistemas de gestión que ayudan a la consolidación y profesionalización del sector”.

3.3.3.1.1 Fase I: Análisis de cumplimiento de Criterios Previos

La superación de esta fase formal es imprescindible para que la ONDG pueda continuar el procedimiento de calificación y hace referencia al cumplimiento de una serie de requisitos de doble naturaleza que ya habían sido establecidos en la Orden de bases AECl 1303/2005, de 27 de abril. Se trata de criterios de tipo jurídico-legal y de tipo operativo-organizacional que se pueden observar en la Tabla 3.1:

Tabla 3.1: Fase I: Criterios Previos

1. Criterios de naturaleza jurídico-legal	
1.1	Inscripción en registro de ONGD de AECI
1.2	Constitución legal con 8 años de antelación
1.3	No haber incurrido en circunstancias del art. 13.2 de la Ley 38/2003
1.4	No haber sido excluida del acceso a las convocatorias de subvenciones a ONGD de la AECI en últimos 5 años
1.5	Estar al corriente de las obligaciones derivadas de la gestión de subvenciones anteriores
2. Criterios de naturaleza operativo-organizacional	
2.1	Haber gestionado 14 millones € en los últimos 8 años
2.2	Cuentas auditadas en los últimos seis ejercicios
2.3	24 intervenciones de cooperación en los últimos 8 años (8 con financiación de AECI). Experiencia en intervenciones de desarrollo no inferior a seis años
2.4	Plantilla media (en España y expatriados) de 10 trabajadores en cada uno de los últimos cinco años

Fuente: Manual de Procedimiento de Calificación de ONGD. Convocatoria 2006, AECI.

En esta fase, la AECI se limita a la comprobación de la documentación aportada por la ONGD analizada.

Para los casos de “ONGD especializada” se relajan los criterios 2.1 (no exigible), 2.3 (ocho intervenciones en los últimos ocho años, cuatro de ellas, al menos, con financiación de la AECI) y 2.4 (plantilla media de siete trabajadores).

En algunos casos, como en el criterio 2.2, el procedimiento de la AECI hace referencia a criterios ya impuestos por otros organismos como la Coordinadora de ONGD - CONGDE que en su código de conducta establece la obligatoriedad de someterse a auditorías económicas externas anuales para aquellas ONGD con ingresos superiores a 300.000 euros.

En todo caso, este procedimiento intenta mediante estos criterios previos asegurar que las ONGD potencialmente destinatarias de *Convenios de cooperación al desarrollo* cuenten con una experiencia suficiente tanto en intervenciones de desarrollo (ya sean sobre el terreno en los países destinatarios de la ayuda, o bien, de educación y sensibilización en los países de origen) como en las relaciones con la AECI, así como reconocer la capacidad de identificación, formulación y propuesta de iniciativas de desarrollo, incluso con independencia del volumen de fondos económicos manejados por la ONGD.

El criterio 2.4, por su parte, trata de garantizar que la entidad analizada dispone de una estructura profesional mínima tanto en España como en los países donde se llevan a cabo las intervenciones de desarrollo.

No obstante, cabe aquí una crítica: en el cálculo de la plantilla media se tienen en cuenta únicamente los trabajadores contratados según la legislación española (bien para trabajar en España o bien, en el caso del personal expatriado) por la propia ONGD excluyéndose, por tanto, el personal local, es decir, aquellas personas que, intencionadamente y siguiendo una estrategia habitual y explícita de integración en el país y de favorecimiento del empleo local, son contratadas por la ONGD local contraparte. Con esta actuación, y como propugna la Coordinadora del sector, las ONGDE tratan de dar respuesta a uno de los principios de la cooperación al desarrollo,

a partir del cuál, se persigue el fortalecimiento y la participación de las comunidades donde se produce la intervención, en una relación más horizontal que evita la sensación de receptores pasivos de ayuda.

3.3.3.1.2 Fase II: Valoración Cuantitativa

Como puede apreciarse en la figura 3.2 “ONGD calificada”, la puntuación mínima a cumplir en esta fase es del 24% de la valoración global y la máxima alcanzable es un 40%.

Uno de los principales objetivos de esta fase es asegurar, aplicando los principios de objetividad y rigurosidad, que la entidad analizada cuenta con un nivel de solvencia patrimonial suficiente para responder ante un posible quebranto en la gestión de los fondos procedentes de la Administración pública.

En esta línea, la orden de bases AECI 1303/2005, de 27 de abril, en su artículo 6.2, establece la intención de conocer con esta valoración la capacidad instalada de los recursos humanos y económicos de la ONGD analizada, y concretamente, se analiza los volúmenes de cooperación manejados en los últimos diez años, los sectores de especialización e incidencia, el factor presencial, la estructura profesional con carácter de permanencia, así como la denominada “base social” (número de voluntarios y socios).

Hay que señalar, además, que el primer manual de evaluación publicado por la AECI en 2005 no consideraba la posibilidad de que la ONGD solicitante formase parte de una Federación o Confederación (comentario realizado por la CONGDE), hecho frecuente en el sector y que es relevante por cuanto que, mientras que una ONGD por sí misma podría incumplir los requisitos del procedimiento, la Federación, generalmente con mayor capacidad, sí podría resultar calificada. La segunda convocatoria de calificación de ONGD recoge esta posibilidad, si bien, establece algunas condiciones. Así, en el caso de que resulte calificada una ONGD miembro de una federación o confederación también calificada, aquella no podrá recibir fondos del convenio de la federación o confederación.

La valoración de tipo cuantitativo (ver Tabla 3.2) se basa en los siguientes tres aspectos a los que se les da una ponderación diferente: la capacidad financiera (30%), el análisis de los recursos humanos (45%) y la capacidad operacional (25%). Es importante destacar que la AECI ha efectuado un cambio en las ponderaciones con respecto al primer manual de calificación de ONGD, en el cuál, la capacidad financiera tenía un peso del 40%, mientras que el análisis de recursos humanos se ponderaba con un 35% del total de la valoración cuantitativa. Se observa, por tanto, como el procedimiento concede una mayor relevancia al área de recursos humanos, seña de identidad de las organizaciones no gubernamentales.

Tabla 3.2: Valoración cuantitativa

Sub-Cri-terio	Descripción	Puntos Asignados
A.1.1	Tasa de Solvencia	1,20
A.2.1	Tasa de garantía (cercanía a la quiebra)	6
A.3.1	Tasa de aplicación media de ingresos	4,80
Total Bloque Temático Cuantitativo A.- Análisis de la Capacidad Financiera		12
B.1.1	Plantilla media	2,70
B.2.1	Tasa de Temporalidad	2,25
B.2.2	Personal con Discapacidad	1,80
B.2.3	Presencia de Mujeres	1,80
B.2.4	Cooperantes en terreno	3,15
B.3.1	Número de Socios o Donantes	3,52
B.3.2	Número de Voluntarios	2,78
Total Bloque Temático Cuantitativo B.- Análisis de los Recursos Humanos		18
C.1.1	Volúmenes de Cooperación al Desarrollo	2
C.2.1	Dedicación a la Cooperación al Desarrollo	3
C.3.1	Tasa de Presencia Global	3
C.4.1	Sectores de especialización e incidencia	2
Total Bloque Temático Cuantitativo C.- Análisis de la Capacidad Operacional		10
Total Valoración Cuantitativa		40

Fuente: Manual de Procedimiento de Calificación de ONGD. Convocatoria 2006, AECl.

En este segundo bloque (análisis de los recursos humanos), el procedimiento considera necesario conocer la tasa de temporalidad de la plantilla de las ONGD -ligeramente superior en el sector no gubernamental frente a las empresas- si bien, aunque reconoce que, lógicamente, es mayor la capacidad de gestión en una ONGD que cuente con una plantilla estable, no se puede desdeñar la importante labor desempeñada por el voluntariado en las ONGD. Por esta razón, la ponderación que se otorga a este aspecto se encuentra por debajo de la media del bloque.

En este bloque también se favorece a aquellas entidades que primen la presencia de mujeres así como el trabajo de personas con discapacidad, si bien, para este particular, ya existe una obligación legal en la LISMI de 1982 (Ley de integración de los minusválidos). Esta ley establece que las empresas con más de 50 trabajadores deben reservar un 2% de su plantilla para personas con discapacidad.

El cálculo de la denominada por el procedimiento como “base social”, reconocida expresamente como indicador de fortaleza institucional, entraña la dificultad conocida en el sector de las ONGD españolas en lo que se refiere a la definición de los conceptos de “socio” -especialmente en el caso de las fundaciones- y de “voluntario”. Para el primer caso, la AECI se remite al papel soberano ejercido por el socio de toda ONGD y que aparece recogido en la Norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR (analizada en el epígrafe 3.1), mientras que, respecto a la figura del voluntario, se acude al requisito legal de contar, por parte de la ONGD, con contratos no laborales y póliza de seguros suscritos para todos los voluntarios de la organización.

El bloque C (análisis de la capacidad operacional) analiza cuatro aspectos a los que se confiere una ponderación muy similar. Se considera el volumen destinado a cooperación y la presencia en un mismo sector (o un número pequeño de ellos) como posible indicador de mayor capacidad institucional, si bien se tienen en cuenta otras alternativas de especialización también válidas.

Así, se valora el volumen de fondos totales manejados por las ONGD así como la experiencia específica en intervenciones de desarrollo demostrada por la ONGD y medida a partir de la antigüedad (al menos seis años). Además se confiere importancia a la presencia geográfica de la entidad valorando tanto el número de intervenciones de desarrollo en un determinado país como los años de permanencia en dicho país. De nuevo, la AECI insiste aquí en reconocer a aquellas ONGD especializadas por país o región en detrimento de la dispersión que situaría a las ONGD del norte en meros “bancos de proyectos”.

No obstante, es necesario destacar que la AECI no valora en ningún momento la implicación de la ONGD contraparte (que trabaja en el país destinatario de la intervención de desarrollo), por ejemplo, para el cómputo del número de empleados que permite calcular el ratio de plantilla media ni tampoco en el cálculo de la presencia geográfica. Una de las posibles razones es la falta de control por parte de la AECI sobre las organizaciones contrapartes lo que impide extender el ámbito de la calificación hasta aquéllas. Este problema podría asemejarse a la dificultad, en el ámbito de la RSC (responsabilidad social corporativa), de extender la acreditación a los distintos miembros de la “cadena de suministros”.

3.3.3.1.3 Fase III: Valoración Cualitativa

En esta segunda fase, el Procedimiento de calificación tiene como objetivo la medición del grado de desarrollo organizacional de la ONGD, lo que se intenta conseguir a partir de cinco tipos de análisis: de la estructura, organizacional, de la actividad, del entorno y de la estructura económica y cuentas anuales. La puntuación mínima que ha de alcanzarse en esta fase es de 36 puntos, siendo la máxima 60 (lo que supone el 60% de la valoración global). La ponderación que el procedimiento otorga a cada uno de estos cinco aspectos aparece en la Tabla 3.3.

Tabla 3.3: Valoración cualitativa

Sub-cri-terio	Descripción	Puntos Asignados
A.1.1	¿Existe Documento Misión, Visión, Valores?	0,45
A.1.2	¿Se ha hecho alguna labor para difundirlos?	0,45
A.1.3	¿El personal y voluntariado los conoce?	0,45
A.1.4	¿Ha participado el órgano de gobierno en su definición?	0,45
A.2.1	¿Existe un documento de Planificación estratégica?	1,26
A.2.2	¿Existe constancia de que el Órgano Gobierno le da seguimiento?	0,90
A.2.3	¿Personal /voluntarios han participado en su formulación?	0,72
A.2.4	¿Existe Planificación Estratégica por sectores y regiones?	0,72
A.3.1	¿Se ha renovado el 50% Órgano de Gobierno en los últimos 8 años?	0,45
A.3.2	¿Están publicados los nombres del Órgano de Gobierno?	0,90
A.3.3	¿Existe procedimiento para que el personal y voluntarios expongan opiniones?	0,75
A.3.4	¿Existe representante trabajadores y no ha habido conflicto grave?	0,90
A.4.1	¿Existe documentación que evidencie seguimiento del Órgano de Gobierno de las actividades/Visión?	0,90
A.4.2	¿La ONGD ha suscrito Código de conducta?	0,90
A.4.3	¿La ONGD ha sido apercibida por mala práctica Código conducta?	1,80
Total Bloque Temático Cualitativo A.- Análisis de la Estructura		12
B.1.1	¿La ONGD tiene alguna certificación de gestión de calidad?	1,44
B.1.2	¿Existe un departamento o un responsable de calidad?	0,48
B.1.3	¿Existe procedimiento de revisión y mejora procedimientos de gestión?	0,48
B.2.1	¿Existe Manual de procedimientos administrativos?	2,40
B.2.2	¿Existe Manual de procedimientos informáticos?	1,20
B.2.3	¿Existe procedimiento de gestión en red en sede central y terreno?	0,90
B.2.4	¿Existe página Web actualizada?	1,50
B.3.1	¿Existe organigrama y documento de determinación de funciones?	0,72
B.3.2	¿Existe sistema de reclutamiento de personal objetivo y plan de acogida?	0,54
B.3.3	¿Existe sistema de movilidad horizontal y vertical empleados?	0,54
B.3.4	¿Se ha dado formación profesional y reciclaje a empleados?	0,72
B.3.5	¿Ha habido voluntarios en todo momento en los últimos 5 años?	1,08
Total Bloque Temático Cualitativo B.- Análisis Organizacional		12
C.1.1	¿Existe documento que recoja planificación anual de actividades?	0,60
C.1.2	¿Órgano de Gobierno conoce grado cumplimiento de objetivos planificación anual?	0,60
C.1.3	¿Existe retroalimentación en terreno de las desviaciones?	2,40
C.1.4	¿Existe manual específico de gestión de proyectos?	2,40
C.2.1	¿Existe manual de seguimiento?	0,90
C.2.2	¿Se han realizado visitas de seguimiento en los últimos 5 años?	4,50
C.2.3	¿Existe procedimiento para dar seguimiento a las correcciones?	1,80

C.2.4	¿Se han realizado al menos 4 evaluaciones en los últimos 4 años?	1,80
Total Bloque Temático Cualitativo C.- Análisis de la Actividad		15
D.1.1	¿Autoridades han tenido que intervenir por conflicto provocado ONGD?	1,20
D.1.2	¿Administración ha reclamado el 25% devolución de subvenciones?	0,90
D.1.3	¿Ha visitado la OTC al menos una vez en cada uno de los dos últimos años?	0,90
D.2.1	¿Pertenece a alguna plataforma de Coop. al desarrollo en España?	1,05
D.2.2	¿Participa activamente en las actividades de la plataforma?	0,90
D.2.3	¿Pertenece a alguna plataforma de Cooperación al desarrollo internacional?	1,05
D.3.1	¿Existe una metodología de selección de contrapartes?	0,675
D.3.2	¿Existen documentos de asociación con contrapartes?	0,90
D.3.3	¿Se envían a las contrapartes los informes seguimiento y evaluación?	0,90
D.3.4	¿Los beneficiarios participan en proceso formulación proyectos?	1,125
D.3.5	¿Beneficiarios conocen Misión, Visión y Valores?	0,90
D.4.1	¿Web recoge Misión/Visión/Valores, datos económicos y miembros del Órgano de Gobierno?	0,90
D.4.2	¿Están disponibles informes auditoría completos?	0,90
D.4.3	¿Memoria Actividades se envía a colaboradores?	0,90
D.4.4	¿Existe procedimiento uso logo e imagen corporativa?	0,45
D.4.5	¿Existe política de aceptación de donaciones de empresas?	0,675
D.4.6	¿Existe transparencia respecto a donantes para colaboradores?	0,675
Total Bloque Temático Cualitativo D.- Análisis del Entorno		15
E.1.1	¿Las cuentas anuales en pérdidas superiores al 10% en últimos 3 años?	0,315
E.1.2	¿Existe incertidumbre continuidad informe auditoría últimos 3 años?	0,525
E.1.3	¿Disminuyen fondos propios respecto al año 2001?	0,315
E.1.4	¿Existen dificultades para analizar los registros contables?	0,315
E.1.5	¿Existe desviación en el presupuesto superior al 10%?	0,315
E.1.6	¿Existe más de dos veces la misma salvedad en informe auditoría?	0,315
E.2.1	¿Proceden los ingresos de subvenciones en más de un 80%?	0,90
E.2.2	¿Proceden los ingresos de persona física o jurídica en más de 60%?	0,60
E.3.1	¿Existe opacidad respecto a la política de inversiones?	0,90
E.3.2	¿Existe inversión en renta variable no garantizada últimos 5 años?	0,30
E.3.3	¿Existe inversión en empresas que han dado donaciones?	0,30
E.4.1	¿Se ha roto el principio de cuenta única en los últimos 8 años?	0,45
E.4.4	¿Se han pignorado subvenciones en garantía de préstamos en los últimos 5 años?	0,45
Total Bloque Temático Cualitativo C.- Análisis Estructura Económica y Cuentas Anuales		6
Total Valoración Cualitativa		60

Fuente: Manual de Procedimiento de Calificación de ONGD. Convocatoria 2006, AECl.

La medición de estas cinco áreas a través del análisis de elementos entre los que se cita la misión, visión y valores, la identidad, las normas de calidad interna, las relaciones con la propia Administración y con otras ONGD, el uso de tecnologías de la información o la metodología de seguimiento y evaluación de los proyectos de desarrollo busca demostrar la existencia de una estructura de gestión mínima y una coherencia de las actividades que garanticen el desarrollo adecuado de las intervenciones de desarrollo así como el cumplimiento del propio Convenio de cooperación. Todo ello supeditado al cumplimiento de la puntuación mínima en la fase anterior y de los requisitos previos.

Es importante destacar (y así lo hizo saber en su momento la propia CONGDE) que esta fase presenta una mayor carga de subjetividad -como toda medición de aspectos cualitativos- que la anterior, y sin embargo, tiene una mayor ponderación en la valoración total. En efecto, y como se puede observar en el manual de autoevaluación, los criterios cualitativos que se establecen y los soportes documentales sobre los que se apoyan no son tan verificables u objetivables como en la fase cuantitativa. Así, en muchos casos, o bien no aparece un indicador concreto o, si existe, no se fijan los criterios de puntuación o la graduación relativa a dicho indicador.

La CONGDE, por su parte, critica la poca relevancia que se da en esta fase cualitativa, al trabajo en Educación para el Desarrollo (EpD) y Sensibilización a pesar de tratarse de un aspecto transversal en el Plan Director vigente.

Con respecto a las relaciones entre ONGD y empresas, llama la atención la escasa atención que le presta el procedimiento de calificación, siendo una cuestión ciertamente relevante en los últimos años y objeto de reflexión y debate en muchas ONGD al tratar de ampliar sus fuentes de recursos privados. Análogamente, se echa en falta una mayor valoración al seguimiento de buenas prácticas así como al respeto de principios éticos en la comunicación para obtener fondos privados (uno de los caballos de batalla entre las ONGD que respetan el Código de conducta de la CONGDE).

Debido a la polémica suscitada por esta cuestión en la sociedad, muchas ONGD han elaborado su propia política de relaciones con empresas regulando las figuras de patrocinio, colaboración, donaciones monetarias o en especie, etc., así como políticas de regulación de la comunicación de la ONGD (imágenes respetuosas con los destinatarios de la ayuda, no culpabilizadoras, etc.). El procedimiento no valora especialmente estos aspectos, sobre todo, el último caso.

3.3.3.1.4 Fase VI: Valoración Global

En esta fase se procederá únicamente al cálculo de la suma aritmética de las dos fases anteriores, es decir, de las valoraciones cuantitativa y cualitativa. Cuando la entidad analizada cumple la puntuación mínima de 24 y 36 puntos, respectivamente, en cada una de las fases citadas, podrá alcanzar la consideración de “ONGD calificada”.

3.3.4 Resultados del procedimiento de calificación

Hasta el momento, la AECI ha realizado dos convocatorias de calificación de ONGD, en 2005 y en 2006, siendo el resultado el siguiente:

- En 2005, un total de 28 ONGD obtuvieron la acreditación de “ONGD calificada” de la AECI para acceder a los *Convenios de cooperación al desarrollo*, 20 con carácter general y las ocho restantes, como ONGD especializadas. Estas últimas sólo podrán ostentar dicha calificación en el correspondiente sector de especialización mencionado en la resolución de la AECI.
- En 2006, la AECI concedió la calificación a 12 ONGD, cinco en régimen ordinario y siete con carácter de ONGD especializada.

Llama la atención el bajo número de ONGD calificadas por la AECI (y por tanto, con acceso a *Convenios de cooperación al desarrollo*), que en la actualidad es de 40 organizaciones, mientras que el Registro de esta entidad cuenta con más de 1.100 organizaciones para el desarrollo aunque mantienen relaciones estables con cerca de 400. No obstante, existe otro tipo de ayudas para actividades de cooperación y ayuda al desarrollo como la llamada convocatoria abierta y permanente así como subvenciones anuales para la realización de proyectos de cooperación para el desarrollo.

3.3.5 Valoración del instrumento

Como instrumento para la mejora de la gestión de las ONGD, y desde la perspectiva de la similitud con los sistemas de gestión de calidad adecuados para estas organizaciones, sobre el procedimiento de calificación de ONGD de la Agencia española de cooperación internacional (AECI) pueden hacerse las siguientes valoraciones:

3.3.5.1 Valoraciones positivas

1) Si bien la AECI expresa que con el procedimiento de calificación no ha pretendido desarrollar una herramienta de calidad pueden apuntarse algunas peculiaridades en su metodología (principalmente, la autoevaluación frente a un conjunto de requisitos y comprobación por entidad externa, así como la recomendación de planes de mejora para alcanzar en sucesivas convocatorias la calificación) que se acercarían a un instrumento de gestión de calidad. Por otra parte, el propio procedimiento cita su intención de “acercar la cultura de la calidad al sector no gubernamental español”, entorno con el que -reconoce- estas organizaciones ya se encuentran familiarizadas, así como incrementar la eficacia y la calidad de la ayuda.

Por otra parte, el modelo de calificación de la AECI ha tomado como referencia el código de conducta de la Coordinadora de ONGD – España (CONGDE), el modelo europeo EFQM de Excelencia, el octógono ASDI de la agencia sueca de desarrollo y la norma AENOR de gestión de ONG, todos ellos analizados en esta tesis doctoral.

Además, este procedimiento no es únicamente un cumplimiento de trámites con el fin de poder obtener financiación pública sino que, como cita el propio presidente de la

AECI, De Laiglesia y González de Peredo, “el sistema de calificación de organizaciones no gubernamentales va más allá de ser el paso previo imprescindible para acceder a la modalidad de los convenios de cooperación, puesto que está directamente relacionado con la calidad de la ayuda” (comparencia en comisión parlamentaria para la presentación del procedimiento de calificación de la AECI de 27 de junio de 2005).

2) Los fondos públicos para la cooperación española gestionados por la AECI representan un parte importante de los ingresos de las ONGD (suponen el primer ingreso público en 2006) de forma que el procedimiento de calificación de ONGD de la AECI podría marcar la “puesta de largo” o el impulso definitivo a los sistemas de gestión de calidad en el sector de las ONGD españolas.

3) La existencia de una calificación para ONGD especializadas (por ejemplo, en áreas como salud, o bien, según los medios utilizados, como en el caso de la tecnología para el desarrollo), permite a estas organizaciones focalizarse en su competencia nuclear y orientar su estrategia a los sectores para los cuáles la AECI les ha calificado.

4) El procedimiento de calificación de la AECI ha sido diseñado tomando en consideración las aportaciones y comentarios de las ONGD a través de su representante legítimo como es la Coordinadora - CONGDE, a quien la AECI considera agente primordial en la cooperación española, así como las necesidades y peculiaridades de la población beneficiaria de las futuras intervenciones de desarrollo. Por tanto, al igual que en un sistema de gestión de calidad, se tienen en cuenta aquí los distintos *stakeholders* o grupos participantes en la cooperación al desarrollo.

5) Destaca el cambio en la perspectiva de consideración sobre las ONGD que la AECI ha desarrollado en este procedimiento de calificación. Así, la Agencia ha abandonando la mera relación “proveedor-cliente” (o en este entorno, “aportador de fondos-ONGD ejecutante de proyectos”) para pasar a ser socios horizontales. Expresamente, el procedimiento de calificación define a las ONGD como “corresponsables en la consecución de los objetivos de la política oficial de cooperación al desarrollo”.

Por otra parte, se da la paradoja de que esta corresponsabilidad podría interferir de alguna forma con la propia idiosincrasia de la ONGD recogida en su nombre (“no gubernamental”); no obstante, el procedimiento de calificación de ONGD reconoce la capacidad operativa en el terreno de las ONGD así como en cuanto a la identificación, formulación y propuestas de actuaciones de cooperación. Por tanto, el procedimiento parece atribuir (o también subcontratar o delegar en virtud de una relación principal-agente) tales tareas a las ONGD, en un reparto de funciones que persigue una mayor eficacia y eficiencia en las intervenciones de cooperación al desarrollo.

6) De la misma forma que un sistema de gestión de calidad establece unos criterios que permiten seleccionar a las entidades que cumplan unos determinados requisitos, la AECI ha seleccionado un total de 40 ONGD que, a juicio del procedimiento de calificación, demuestran la experiencia y estructura profesional suficiente tanto en intervenciones de desarrollo como en relaciones con la AECI, así como la capacidad necesaria de identificación, formulación y propuesta de iniciativas de desarrollo como para establecer una relación de colaboración a largo plazo y de confianza mutua.

7) Tanto para la AECI como para las propias ONGD, la existencia de esta calificación (que no es necesario renovar periódicamente, salvo que se produzcan cambios sustanciales) permite emplear menos recursos, tanto por parte de la propia AECI, en el proceso de selección de ONGD que realicen intervenciones de desarrollo, como por parte de las entidades receptoras de fondos, respecto a la búsqueda de financiadores públicos estables que garanticen la estabilidad y la finalización de dichas intervenciones.

8) El presidente de la AECI reconoce el reto que han abordado las ONGD en términos de profesionalización del sector (y el procedimiento tiene sentido en este contexto); sin embargo, se reconoce también que la profesionalización del sector no gubernamental no puede entenderse como la primacía de principios como eficacia y eficiencia en detrimento de otros consustanciales a las propias ONG, como la transparencia y los valores éticos y, por esta razón, estos aspectos han sido considerados a lo largo del diseño del procedimiento de calificación de ONGD.

3.3.5.2 Valoraciones negativas

1) El denominado Procedimiento de calificación de ONG de la Agencia española de cooperación para el desarrollo (AECI) persigue varios objetivos: por una parte, busca acreditar un número de ONGD para la concesión de los *Convenios de cooperación al desarrollo* a través de los cuáles la AECI intenta cumplir sus objetivos de cooperación al desarrollo internacional, y por otro, impulsar el proceso de implantación de la calidad en las ONGD españolas, al tiempo que se quiere propiciar un marco de reflexión en el sector. Sin embargo, este conjunto de objetivos tan diversos podría no ser alcanzados con una misma metodología, es decir, con la única aplicación del citado Procedimiento de calificación de ONGD.

2) El procedimiento de calificación de la AECI no ofrece a las ONGD calificadas un *feedback* suficiente sobre el proceso de revisión de la autoevaluación, especialmente sobre los requisitos incumplidos o de menor puntuación, ni cuál es la puntuación obtenida en cada bloque, lo cual no permite, en la práctica, aprovechar dicho proceso como instrumento para la mejora continua.

Por otra parte, se indica la no obligación para las ONGD calificadas de concurrir nuevamente al proceso de calificación, salvo que existan indicios que cuestionen la permanencia de las circunstancias que avalaron tal concesión o que existan cambios sustanciales. Sin embargo, por una parte, la AECI no especifica qué se entiende por cambio sustancial y por otra, al no tener la ONGD conocimiento de su puntuación exacta en cada aspecto valorado, no puede ser consciente de los posibles incumplimientos o cambios de circunstancias que modifiquen su condición de calificada ni establecer planes correctores ante esta eventualidad.

3) A pesar de que el procedimiento de calificación de ONGD pretende valorar aspectos cualitativos de estas organizaciones (como la obtención de resultados o la importancia del voluntariado) y no tanto aspectos cuantitativos (como el volumen de fondos gestionados), existen unos criterios previos que priman la relación previa con la AECI como es el número de intervenciones de desarrollo con financiación AECI. De esta forma, en la actualidad, también tienen preferencia en la obtención de la calificación

aquellas ONGD que, con anterioridad a este procedimiento, fueron subvencionadas por la AECI para lo cuál se utilizaron criterios principalmente cuantitativos.

4) El Procedimiento de calificación no valora excesivamente la implicación de uno de los principales *stakeholders* de los programas de cooperación al desarrollo como son las contrapartes u organizaciones locales y el personal local. Esto contradice el rasgo relativo al desarrollo de alianzas típico de los sistemas de gestión de calidad.

En concreto, como se ha indicado anteriormente, a la hora de calcular la plantilla media, no se tiene en cuenta el personal local (normalmente aportado por las ONGD contrapartes del Sur), sino únicamente los trabajadores contratados en España, lo que contraviene, por otra parte, la estrategia de la AECI de promover la participación en su propio desarrollo de los países destinatarios de la ayuda oficial.

La justificación de este comportamiento, al igual que ocurre en el entorno empresarial a la hora de extender las certificaciones de calidad a lo largo de la cadena de suministros, podría atribuirse a la dificultad con que se encuentra la AECI para controlar los distintos eslabones participantes en la cooperación al desarrollo, especialmente, los situados en otros países.

5) Existen criterios, como la exigencia de disponer -en los últimos seis ejercicios- de cuentas auditadas por auditor externo, que podrían excluir del procedimiento a aquellas ONGD que no están sujetas por obligación legal a este requisito, principalmente, las de menor tamaño.

6) Aunque la AECI es un importante financiador para las ONGD españolas, aún el número de entidades calificadas es significativamente pequeño (40 ONGD frente a las 400 con las que la AECI mantiene relación estable).

7) A pesar de que en el peso total de la valoración del procedimiento de calificación tienen especial importancia los aspectos cualitativos (suponen el 60% de la puntuación total), la elección de los indicadores y su graduación en esta fase podría ser cuestionable.

8) La AECI no informa del número de ONGD que está dispuesta a calificar, lo que podría desincentivar a aquellas ONGD que no hayan alcanzado la puntuación mínima en una convocatoria a presentarse a la siguiente. En esta línea, la posible existencia de un límite externo (el volumen de fondos para la cooperación gestionados por la AECI) podría marcar un cupo de ONGD calificadas que excluiría a alguna ONGD que, incluso cumpliendo la puntuación mínima (una vez realizada su autoevaluación), no entrase en dicho cupo.

9) El procedimiento asume erróneamente que las ONGD especializadas sean organizaciones de pequeño tamaño. La focalización de la ONGD en su competencia nuclear puede ser una de las estrategias de desarrollo adoptada por las distintas ONGD del sector incluyendo a organizaciones de gran dimensión.

3.4 Modelo EFQM de Excelencia para el sector público y organizaciones del voluntariado

A continuación se realiza una breve descripción de la estructura genérica del Modelo EFQM de Excelencia para, a continuación, exponer las diferencias más relevantes con respecto al modelo específico para el Sector Público y Organizaciones del Voluntariado (en ambos casos, en su última actualización de 2003), versión de mayor interés para las organizaciones objeto de análisis en esta tesis doctoral.

3.4.1 Origen y descripción del Modelo EFQM de Excelencia genérico

La Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (*European Foundation for Quality Management* - EFQM®) es una entidad no lucrativa creada en 1988, con la aprobación de la Comisión Europea, por catorce importante empresas europeas (Bosch, BT, Bull, Ciba-Geigy, Dassault, Electrolux, Fiat, KLM, Nestlé, Olivetti, Philips, Renault, Sulzer y Volkswagen) como respuesta a las iniciativas japonesa -Premio Deming- y americana -Premio Malcom Baldrige- en el ámbito de la calidad total desde Europa.

Actualmente, la Fundación está integrada por más de 800 empresas y entidades tanto del sector público como del privado y de todos los ámbitos de actividad económica y social siendo su misión impulsar la excelencia de estas organizaciones europeas y mejorar su competitividad, incrementando su proyección internacional.

Para ello, una de las acciones más destacadas de EFQM ha sido impulsar la creación del Premio Europeo de Excelencia, que nació en 1991 como Premio Europeo a la Calidad y que cuenta entre sus patrocinadores con la Comisión Europea y la Organización Europea para la Calidad (EOQ).

El Club Gestión de Calidad es la organización que representa en exclusiva en España a EFQM. Fue fundado en 1991 por veintiuna grandes empresas cuyos líderes comprendieron la necesidad de impulsar una organización que ayudara a las empresas españolas a ser más competitivas a través de la búsqueda de la Excelencia.

3.4.1.1 Descripción del Modelo EFQM de Excelencia

El Modelo EFQM de Excelencia, cuya última actualización corresponde a 2003, es un marco de trabajo no prescriptivo y establece que la excelencia sostenida en todos los resultados de una organización se puede lograr mediante distintos enfoques. Así, el modelo se fundamenta en la siguiente premisa:

“Los resultados excelentes en el Rendimiento general de una Organización, en sus Clientes, Personas y en la Sociedad en la que actúa, se logran mediante un Liderazgo que dirija e impulse la Política y Estrategia, que se hará realidad a través de las Personas, las Alianzas y Recursos, y los Procesos”. (EFQM, 2003).

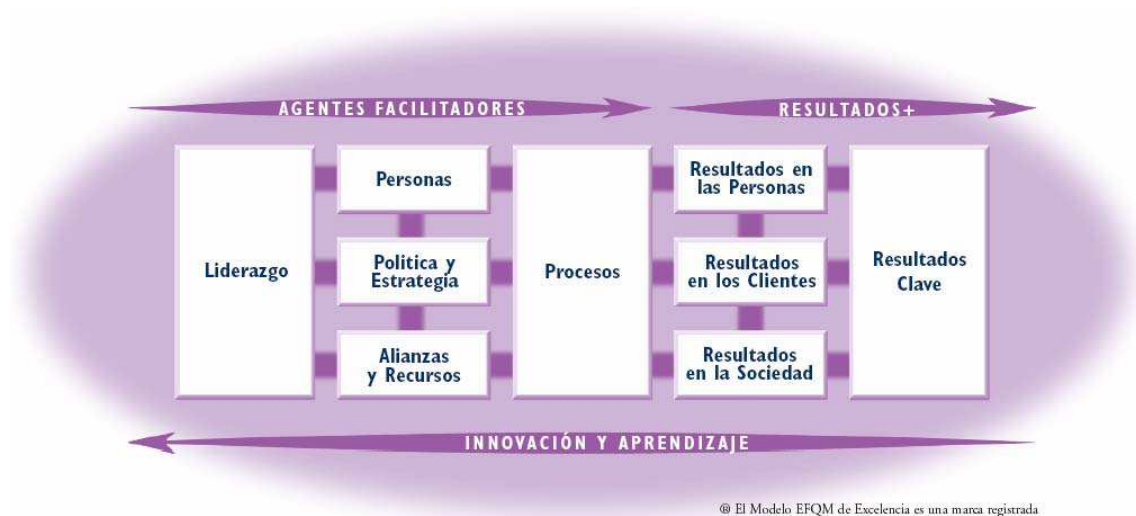
O lo que es lo mismo, el modelo nos indica en términos generales que los resultados globales obtenidos por una organización excelente, se consiguen teniendo clientes satisfechos, empleados comprometidos y satisfechos y una organización que contribuye al desarrollo de la comunidad donde está implantada.

Para mejorar es necesario conocer primero la situación actual y, para ello, es útil tener una guía que lleve a examinar de forma sistemática todos los aspectos del funcionamiento de la organización. Estos aspectos son denominados por el modelo como “criterios”.

Así, como muestra la figura 3.3 el modelo EFQM está basado en nueve criterios de evaluación: Liderazgo, Personas, Política y Estrategia, Alianzas y Recursos, Procesos, Resultados en Personas, Resultados en clientes, Resultados en Sociedad y Resultados clave.

Estos criterios se dividen en dos categorías: los “Agentes facilitadores” y los “Resultados”. Los primeros hacen referencia a lo que la organización “hace”, mientras que los segundos ponen su atención en lo que la organización “espera” (Van Pachterbeke, 1999). Estos criterios aparecen definidos y desglosados a su vez en 32 subcriterios expresados en forma de cuestión.

Figura 3.3: Modelo Conceptual del Modelo EFQM



Fuente: Club Excelencia en Gestión

Una de las características distintivas de este modelo europeo de gestión de la excelencia es su utilización como elemento de referencia para mejorar la gestión de una organización o empresa, de forma que, mediante la implantación de sus nueve criterios, el modelo EFQM posibilitaría la mejora continua, incrementando la competitividad y mejorando el resultado de la organización, lo que garantizaría su continuidad en el mercado. Gracias a este conjunto de criterios la organización podrá evaluar el progreso experimentado en su camino hacia la excelencia.

El modelo se presenta a través de un diagrama de flechas para mostrar su carácter dinámico. Se concede un lugar importante a la innovación y a la formación, las cuales permiten optimizar los criterios “factores”, lo que en última instancia permitirá mejorar los “resultados”.

La autoevaluación es el método de base propuesto por el EFQM para mejorar los resultados y consiste en un examen completo, sistemático y regular de las actividades y de los resultados de una organización a partir de unos criterios propuestos.

Esta metodología permite a la organización identificar tanto sus puntos fuertes como aquellos puntos débiles que necesitan una mejora. A partir de los resultados de esta evaluación, las organizaciones diseñan un plan de mejora y vigilan su evolución. Las organizaciones repiten regularmente este ciclo de evaluación y de acciones correctoras, con el fin de conseguir una mejora efectiva y continua.

Aunque en un principio el modelo fue diseñado para empresas de tamaño relevante, las últimas revisiones han introducido adaptaciones y versiones para otras categorías como para Pequeñas y Medianas empresas (PYMES) o para el Sector Público y Organizaciones No Gubernamentales.

Por ello, y también debido a su flexibilidad, la simplicidad del lenguaje utilizado y, principalmente, por no prescribir herramientas y prácticas de gestión específicas, el Modelo EFQM de Excelencia es útil para la evaluación, diagnóstico y orientación de cualquier tipo de organización. Así, en la actualidad, el modelo es aplicado en los sectores público, privado y no lucrativo, lo que incluye empresas, organizaciones no gubernamentales, hospitales, ayuntamientos, etc.

3.4.1.2 Dinámica: premios y puntuación

El modelo se basa en criterios y subcriterios que se convierten en puntos del 0 al 1.000 a través de la autoevaluación. Como modo de motivar a las organizaciones para mejorar la implantación del modelo existe un premio europeo que se concede cada año a las mejores empresas y organizaciones según diferentes categorías.

Este premio cuenta en la actualidad con las siguientes modalidades:

- Grandes empresas
- Pequeñas y Medianas empresas (PYMES) independientes
- Pequeñas y Medianas empresas (PYMES) subsidiarias
- Sector público y Organizaciones del voluntariado
- Unidades operacionales

Para cada una de las categorías se establecen los siguientes galardones o premios concedidos a partir de la evaluación por asesores externos e imparciales, de distintos países, en función del modelo propuesto por la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad y sobre una puntuación máxima de 1.000 puntos:

- El *Premio Europeo a la Calidad* (European Quality Award)

La EFQM concede este premio a la organización que obtenga la mayor puntuación en el análisis, siendo considerada esta entidad, por tanto, como el máximo referente de la Gestión de la Calidad Total en Europa. Será el ganador absoluto.

- Los *Galardones Europeos a la Calidad* (European Quality Prizes)

En este caso, los premios serán entregados a aquellas organizaciones cuyos resultados pongan de manifiesto la excelencia de su gestión en calidad como proceso de mejora continua. Se trata del ganador de una de las categorías.

- La mención como *finalistas* (Finalist)

Esta mención se otorga a aquellas organizaciones finalistas en alguna de las categorías, de forma que, si bien no han sido premiadas en alguna de los galardones anteriores, sí han completado el proceso de evaluación propuesto por la EFQM. Esto permite a la organización analizada poner de manifiesto su nivel de compromiso en su camino hacia la excelencia en la gestión, hecho también premiado por la Fundación.

Además de estos premios en los que las organizaciones interesadas presentan su candidatura para competir (normalmente en diversas categorías) por la obtención de alguno de los galardones previstos, en los últimos años, se han desarrollado un conjunto de reconocimientos basados en el Modelo EFQM de Excelencia que siguen un “Esquema Sello”. En este caso, las organizaciones candidatas no compiten entre ellas, sino que el galardón es concedido (por un período de tiempo renovable) en función de la obtención de una puntuación determinada una vez que la organización ha sido sometida a un proceso de evaluación según el modelo EFQM.

Siguiendo este esquema, la Fundación europea para la gestión de la calidad (EFQM) y el Club Gestión de Calidad han lanzado sus sellos, existiendo mecanismos de convalidación entre ambos reconocimientos. O lo que es lo mismo, para facilitar la obtención de los 1.000 puntos, el Club Gestión Calidad establece unas "entradas inferiores", desarrollando los denominados Sellos de excelencia europea.

El Sello de excelencia europea se concede en tres niveles:

- CALIDAD EUROPEA: si la organización obtiene de 200 a 400 puntos EFQM. Corresponde al sello “bronce”.
- EXCELENCIA EUROPEA (Nivel Consolidación): de 401 a 500 puntos EFQM y correspondiente al sello “plata”.
- EXCELENCIA EUROPEA (Nivel Excelencia), otorgándose el sello “oro” a la organización que obtenga una puntuación superior a 500 puntos.

Sin embargo, e independientemente de la existencia de estos premios y sellos, el modelo EFQM pretende promocionar la autoevaluación como elemento clave para el diagnóstico y mejora de las organizaciones. Por esta razón, un número importante de organizaciones utiliza el modelo para la autoevaluación sin perseguir necesariamente un premio.

Según el II Informe de la Excelencia en España 2005, nuestro país ha conseguido hasta el momento el mayor número de Sellos de excelencia europea de todos los países que componen la EFQM. En concreto, un total de 97 organizaciones españolas (pertenecientes tanto al sector público como al privado) han conseguido este Sello en alguno de sus tres niveles.

Por otra parte, el Informe citado destaca también que, en 2005, España es el país europeo que más premios de Excelencia Europea (concedidos por EFQM) ha conseguido, seguido de Reino Unido y Alemania, desde que se instaurara este premio en 1992.

Es probable que este comportamiento en las empresas pueda haber sido imitado por el sector no lucrativo, quien ha empezado a incorporar de manera importante en los últimos años el Modelo EFQM en sus organizaciones.

3.4.1.3 Estructura del Modelo EFQM de Excelencia

Las últimas revisiones realizadas por la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad han introducido diversas mejoras que conducen al modelo del año 2003, con adaptaciones y versiones para:

- Grandes Empresas
- PYMES (independientes y subsidiarias)
- Sector Público y Organizaciones de Voluntariado

A continuación se realiza una breve descripción de la estructura genérica del Modelo EFQM de Excelencia para, posteriormente, exponer las diferencias más relevantes con respecto al modelo específico para el Sector Público y Organizaciones del Voluntariado (en ambos casos, en su última actualización de 2003), versión de mayor interés para las organizaciones objeto de análisis en esta tesis doctoral.

3.4.1.3.1 Estructura genérica

Como se citaba anteriormente, el modelo EFQM está basado en nueve criterios que pueden utilizarse para evaluar el progreso de la organización hacia la Excelencia.

Así, el modelo introduce un sistema de evaluación basado en (ver Figura 3.3):

- ¿Cómo se gestiona la organización? (criterios agentes facilitadores). Los agentes representan el conjunto de actividades de la organización. En ellos se examina sistemáticamente todo lo que la organización hace y, sobre todo, cómo lo hace y cómo lo gestiona.

Los cinco primeros criterios hacen referencia a factores causales cuyos efectos se materializan en los segundos (criterios resultados), de manera que, los agentes facilitadores reflejan cómo la organización enfoca cada uno de los elementos de la gestión.

- ¿Qué consigue la organización? (criterios resultados). El modelo considera como resultados los efectos de la actividad de la organización. Estos criterios revisan qué se propone conseguir la organización y cómo va a medir el éxito. Los puntos fuertes y áreas de mejora resultantes de este análisis constituirán la base del plan de mejora de la organización.
- Resultados clave. Qué consigue la organización con respecto a la planificación y la estrategia y con relación a la satisfacción de las necesidades y expectativas, en general, de los clientes.

Los criterios del modelo sirven para evaluar el progreso de una organización hacia la excelencia y, todos ellos se encuentran relacionados entre sí (por ello, los resultados dependen de cómo se hayan gestionado los procesos). La flecha que indica Innovación y aprendizaje refuerza el principio de que las organizaciones aprenden de sus resultados para innovar y mejorar en sus agentes facilitadores.

Dentro de cada criterio, el modelo establece una serie de subcriterios que, a su vez, se desglosan en sugerencias sobre qué se consideran buenas prácticas para aquella organización que busque avanzar en su camino hacia la gestión excelente.

La Tabla 3.4 recoge los nueve criterios en que se fundamenta el modelo EFQM:

Tabla 3.4: Criterios del Modelo EFQM de Excelencia

Criterio 1: Liderazgo

Definición: “Los Líderes Excelentes desarrollan y facilitan la consecución de la misión y la visión, desarrollan los valores y sistemas necesarios para que la organización logre un éxito sostenido y hacen realidad todo ello mediante sus acciones y comportamientos. En períodos de cambio son coherentes con el propósito de la organización; y, cuando resulta necesario, son capaces de reorientar la dirección de su organización logrando arrastrar tras ellos al resto de las personas”

Criterio 2: Política y Estrategia

Definición: “Las Organizaciones Excelentes implantan su misión y visión desarrollando una estrategia centrada en sus grupos de interés y en la que se tiene en cuenta el mercado y el sector donde operan. Estas organizaciones desarrollan y despliegan políticas, planes, objetivos y procesos para hacer realidad la estrategia”

Criterio 3. Personas:

Definición: “Las Organizaciones Excelentes gestionan, desarrollan y hacen que aflore todo el potencial de las personas que las integra, tanto a nivel individual como de equipos o de la organización en su conjunto. Fomentan la justicia e igualdad e implican y facultan a las personas. Se preocupan, comunican, recompensan y dan reconocimiento a las personas para, de este modo, motivarlas e incrementar su compromiso con la organización logrando que utilicen sus capacidades y conocimientos en beneficio de la misma”.

Criterio 4. Alianzas y Recursos

Definición: “Las Organizaciones Excelentes planifican y gestionan las alianzas externas, sus proveedores y recursos internos en apoyo a su política y estrategia y del eficaz funcionamiento de sus procesos. Durante la planificación, y al tiempo

que gestionan sus alianzas y recursos, establecen un equilibrio entre las necesidades actuales y futuras de la organización, la comunidad y el medio ambiente”

Criterio 5. Procesos

Definición: “Las Organizaciones Excelentes diseñan, gestionan y mejoran sus procesos para satisfacer plenamente a sus clientes y otros grupos de interés y generar cada vez más valor para ellos”

Criterio 6. Resultados en clientes

Definición: “Las Organizaciones Excelentes miden de manera exhaustiva y alcanzan resultados sobresalientes con respecto a sus clientes”.

Criterio 7. Resultados en las personas

Definición: “Las Organizaciones Excelentes miden de manera exhaustiva y alcanzan resultados sobresalientes con respecto a las personas que las integran”.

Criterio 8. Resultados en la sociedad

Definición: “Las Organizaciones Excelentes mide de manera exhaustiva y alcanzan resultados sobresalientes respecto a la sociedad”.

Criterio 9. Resultados clave

Definición: “Las Organizaciones Excelentes miden de manera exhaustiva y alcanzan resultados sobresalientes son respecto a los elementos clave de su política y estrategia”

Fuente: Modelo EFQM de Excelencia, 2003.

Así, el modelo se basa en el análisis y valoración de estos nueve criterios que abarcan los conceptos fundamentales sobre cómo deben realizarse las cosas en una organización, a partir de las prácticas de gestión consideradas como “excelentes”.

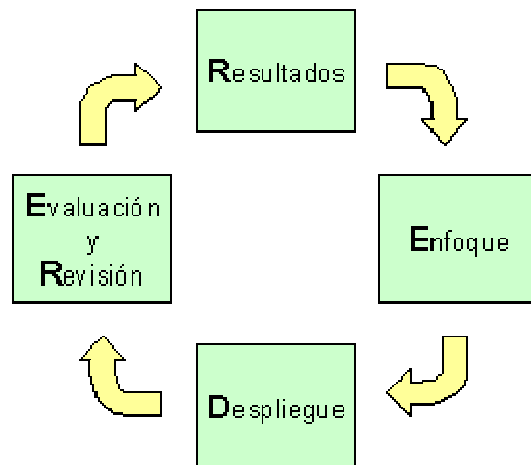
Hay que señalar al respecto de estos criterios que, en la actualización de 2003, se ha producido una actualización y mejora de las definiciones del modelo (aunque no de los criterios en sí), pasando del anterior “Cómo las Organizaciones Excelentes...” al actual “Las Organizaciones Excelentes...”, de manera que se consigue dar un carácter afirmativo a las criterios en lugar del tono interrogativo de la versión de 1999.

Un componente fundamental del modelo EFQM, plenamente relacionado con la filosofía de la mejora continua, es el esquema lógico denominado REDER¹² que establece qué necesita realizar una organización en el marco de la mejora de la calidad.

De esta de forma, los cinco criterios considerados como Agentes facilitadores son evaluados en términos de Enfoque, Despliegue, Evaluación y Revisión. Además, los criterios referidos a los Resultados son considerados en términos de medidas de los resultados y de despliegue de estos resultados, lo que completaría el acrónimo REDER (Resultados, Enfoques, Despliegue, Evaluación y Revisión) (figura 3.4).

¹² El esquema REDER, desarrollado por Shewhart, reproduce el ciclo PDCA (Planificar, Desarrollar, Controlar y Actuar).

Figura 3.4: Esquema REDER



El propio Modelo EFQM, siguiendo el esquema lógico REDER, establece que el proceso a seguir será la revisión, de manera sistemática, de los criterios del Modelo Europeo de la forma siguiente (EFQM, 2003):

- “Determinar los resultados que quiere lograr como parte del proceso de elaboración de su política y estrategia. Estos resultados cubren el rendimiento de la organización, tanto en términos económicos y financieros como operativos, así como las percepciones de todos los grupos de interés de la organización.
- Planificar y desarrollar una serie de enfoques sólidamente fundamentados e integrados que lleven a obtener los resultados requeridos ahora y en el futuro.
- Desplegar los enfoques de manera sistemática para asegurar una implantación completa.
- Evaluar y revisar los enfoques utilizados basándose en el seguimiento y análisis de los resultados alcanzados y en las actividades continuas de aprendizaje. En función de todo ello, identificar, establecer prioridades, planificar e implantar las mejoras que sean necesarias.”

Por último hay que destacar que el modelo EFQM no solamente propone la autoevaluación como metodología de base para la aplicación de sus nueve criterios sino también para el despliegue del enfoque lógico REDER.

El objetivo principal de la autoevaluación es ayudar al equipo directivo a conocer su organización y mostrar claramente las oportunidades de mejora que permitan alcanzar los resultados perseguidos. Una vez conocidas las oportunidades de mejora, es necesario establecer unos planes de acción que cubran gran parte de las áreas de mejora halladas.

3.4.2 Modelo EFQM de Excelencia. Versión para el sector público y las organizaciones de voluntariado

La Fundación Europea para la Gestión de la Calidad reconoce la existencia de diferencias entre los distintos tipos de organizaciones. Por esta razón, en 1994, el modelo fue adaptado a las peculiaridades de las organizaciones pertenecientes al sector público y al Tercer Sector en una versión denominada “Modelo EFQM de Excelencia: Sector Público y Organizaciones del Voluntariado”. Cinco años más tarde, se realizó una nueva edición, apareciendo después una última actualización que entra en vigor en 2003.

Esta edición más reciente efectuada por la EFQM y el Club Gestión de Calidad de la versión para el Sector Público y Organizaciones del Voluntariado no constituye una revisión fundamental del modelo sino la puesta al día de parte de su contenido.

El marco que se detalla en esta versión contempla un conjunto reducido de cambios respecto al modelo fundamental y refleja las peculiaridades que singularizan a las organizaciones de estos sectores. Estos cambios indican diferencias clave, como su naturaleza de organizaciones sin ánimo de lucro o su carácter de monopolio para el caso del Sector público.

3.4.2.1 Diferencias respecto al Modelo EFQM genérico

El funcionamiento y la estructura de esta versión del modelo EFQM de Excelencia para ONG es la misma que para el modelo fundamental. No obstante, existen algunas diferencias con respecto al modelo genérico, y que justificarían su existencia, que son destacadas por la propia Fundación Europea para la Calidad (EFQM). Entre ellas, conviene resaltar:

- *“Los clientes de las organizaciones del sector público y de las organizaciones del voluntariado (en adelante, SP y OV) son los beneficiarios de las actividades, productos, dictámenes y servicios de las administraciones públicas. Los clientes no son necesariamente los usuarios fundamentales de los servicios ofrecidos. Los distintos organismos prestan servicios de acuerdo con las políticas de las distintas administraciones y dan cuenta de su rendimiento ante grupos de interés políticos como pueden ser los ministros, consejeros o diputados” (EFQM, 2003).*

El problema de definición del “cliente” en las ONG es un importante objeto de reflexión y uno de los más tratados en el Tercer Sector. En muchas ocasiones, el “cliente” es el propio receptor de la actividad de la entidad (por ejemplo, las personas “sin techo”), pero además, también pueden serlo los familiares de los beneficiarios primarios (en una asociación de enfermos de Alzheimer, son también “clientes” sus familiares, quienes reciben asistencia psicológica, formación, etc.). Además, no puede olvidarse que aparte de estos beneficiarios directos existen otros *stakeholders* ante los que hay que rendir cuentas: financiadores públicos y privados, patronato, socios, la sociedad en general...

Así, por ejemplo, en la ayuda oficial al desarrollo, son los distintos gobiernos los que establecen los objetivos políticos lo que conduce a describir de antemano el público objetivo de sus ayudas. Esto “obliga” a las ONG a presentar proyectos que incluyan un

tipo de destinatario determinado (por ejemplo, mujer, indígena, de una determinada edad, casta, zona, etc....) de forma que, estas organizaciones, se ven condicionadas por los objetivos del ente público financiador, tal vez no coincidentes plenamente con los propios.

Esta situación también puede repetirse en la financiación procedente de empresas privadas, las cuáles conocen qué sectores destinatarios son más “atractivos” así como, dónde tiene mayor visibilidad su logomarca -a modo de medalla- tras haber financiado determinados proyectos en sus acciones de Responsabilidad Social.

En estos casos, y a la hora de aplicar modelos de gestión orientados a los clientes, como en el tratado en este capítulo, las ONG se plantean a menudo la dificultad de determinar quién es el verdadero cliente de sus organizaciones.

Por otra parte, precisamente por la existencia en las ONG de múltiples objetivos procedentes de distintos *stakeholders* (problemática en la gestión de ONGD tratada en el capítulo 2), el modelo EFQM es especialmente recomendable.

- *“Las relaciones con los clientes de las organizaciones del SP y OV puede ser muy distintas de las del sector privado. Por ejemplo, los servicios públicos pueden ser monopolios, obligatorios o de acceso restringido”* (EFQM, 2003).

Existen ONG que pueden ser consideradas como “únicas” en la prestación de determinado servicio, o con preponderancia sobre las demás debido a su tamaño, prestigio, antigüedad, mayor relación con los gobiernos, partidos políticos o la Iglesia. Además, en muchas ocasiones, el cliente no se encuentra en condiciones o con capacidad para elegir (situación de monopolio o cuasi monopolio).

- *“No obstante, sigue siendo cierto que las organizaciones del SP y OV existen fundamentalmente, para dar servicio a clientes, tanto si se trata de individuos, grupos de interés o la sociedad en su conjunto. Estas organizaciones serán juzgadas con relación al grado de satisfacción que sean capaces de dar a las necesidades de dichos grupos. Más aún, un factor importante para alcanzar la excelencia es consultar a los clientes en su sentido más amplio”* (EFQM, 2003).

Dada la idiosincrasia de algunas ONG, como las de ayuda de emergencia, sería poco operativo o prácticamente imposible, en algunos casos, la consulta previa sobre necesidades a los “clientes” o destinatarios de la acción. Sin embargo, esto tiene más sentido, por ejemplo, en el caso de una ONG de servicios sociales dedicada a la gestión de un Aula de cultura en un centro penitenciario a cuyos internos se consulta a priori sobre los temas de mayor interés.

- *“La política y estrategia abordará la cultura interna, la estructura y el funcionamiento de la organización en el corto y largo plazo con relación a las prioridades, la dirección general que se le ha marcado y las necesidades de los clientes, las personas de la organización, la comunidad y los políticos”* (EFQM, 2003).

El modelo EFQM habla de la importancia que la gestión de sus personas tiene para las organizaciones del SP y ONG. En éstas últimas, es especialmente sensible el factor

cultural, sobre todo en aquellas organizaciones con un marcado carácter religioso o donde pese mucho la personalidad del fundador o las ideas de su junta directiva o de su patronato. Las organizaciones deberán trabajar, por tanto, dentro de estas limitaciones para obtener el máximo posible del potencial de sus trabajadores.

- *“En mayor medida que las organizaciones del sector privado, las organizaciones del SP y OV se verán con frecuencia sujetas a restricciones financieras (disociación de los dos entornos -el de los ingresos y el de los gastos-), presiones de diverso tipo (por parte de la entidad mayoritariamente financiadora o de la que dependen ideológicamente) y a la necesidad de adecuarse a la legislación a la hora de gestionar sus recursos financieros (obligación de presentar auditorías, justificantes de gastos del financiador público o a los requerimientos del análisis de entidades como la Fundación Lealtad - tratado en el epígrafe 3.2- sobre la utilización de los fondos). La capacidad de las organizaciones del SP y OV para generar recursos financieros adicionales podría ser limitada, al igual que su libertad para destinar, o modificar el destino de fondos a los servicios que desea ofrecer” (EFQM, 2003).*

Es el caso, en las ONGD participantes en las campañas finalistas en situaciones de emergencia, donde se plantea el problema de qué hacer con los excedentes de fondos obtenidos con motivo de una catástrofe. Esta cuestión fue también objeto de debate entre las ONG participantes en la elaboración de la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR, aspecto tratado en el epígrafe 5.1 de esta tesis doctoral.

- *“Las organizaciones del SP y OV que pudieran tener escaso control sobre sus recursos no deberían medir los aspectos positivos o negativos de la cantidad de recursos a su disposición o el destino asignado a los mismos, sino cómo se gestionan estos recursos para apoyar la política y estrategia de la organización dentro del grado de libertad de que goza” (EFQM, 2003).*

Este aspecto es particularmente relevante en el sector no lucrativo debido a la disociación entre el entorno de los ingresos y el de los gastos, y a la dificultad para medir la rentabilidad o impacto obtenido en la aplicación de los fondos (por la inexistencia de beneficio económico, etc.). Por esta razón, la versión de EFQM para SP y OV recomienda medir la relación entre los recursos empleados y la política y estrategia de la organización, evitando el problema anterior. Así, por ejemplo, una ONG puede medir cómo se gestionan sus recursos empleados en publicidad calculando el porcentaje de fondos utilizados en una campaña de publicidad en relación con los ingresos obtenidos en ella.

El propio modelo EFQM de Excelencia afirma que, puesto que es un marco de trabajo no prescriptivo, la excelencia de una organización se puede lograr de manera sostenida mediante distintos enfoques y que, por tanto, existe una libertad de interpretación considerable a la hora de reflejar las estrategias adecuadas para una determinada entidad del sector público u ONG teniendo en cuenta su origen, cultura, diferencias entre países, nivel de modernización y clima político.

Por otra parte, y al igual que ocurre con el modelo general, la versión para el SP y OV permite respetar e incorporar el trabajo realizado con otros modelos, sistemas y procedimientos como, por ejemplo, el cuadro de mando integral, la cadena de valor para

el cliente, el programa Invertir en las personas-IIP (Gran Bretaña), el Premio Speyer (Alemania, Austria, Suiza), la certificación ISO y los sistemas de acreditación y garantía de calidad específicos de cada país.

3.4.2.2 Implantación del Modelo EFQM de Excelencia. Versión para el sector público y las organizaciones del voluntariado

La existencia de un Modelo EFQM de Excelencia específico para las ONGD permite adaptar los conceptos básicos a la idiosincrasia de estas organizaciones. A continuación, se analizan algunos de estos conceptos básicos del Modelo EFQM en referencia a las características distintivas de las ONGD:

- **LIDERAZGO:**

El comportamiento de los líderes en una ONG facilita la unidad en los objetivos y la uniformidad del mensaje además de crear un entorno que permite a la entidad y a las personas que la integran alcanzar la excelencia. En estas organizaciones, cuya estructura y organigrama es, a menudo, horizontal y participativo, el liderazgo debe alcanzar al mayor número posible de personas involucradas en ellas (contratados, voluntarios, beneficiarios, colaboradores, etc.). El Modelo EFQM concede especial atención al liderazgo, aspecto fundamental en un sector que trabaja con voluntarios -seña de identidad pero no exento de dificultades- quienes, en general, precisan de una dosis extra de motivación dado el carácter no remunerado del trabajo (o con menor remuneración que el mercado), su carácter de temporalidad, su carga emocional, etc.

- **GESTIÓN POR PROCESOS :**

Una de las características definitorias del tercer sector es la alta rotación de personal, donde, además, un número variable de personas colabora voluntariamente pocas horas al día. Para ello, una parte de las actividades debe dividirse en tareas elementales que, posteriormente, es preciso coordinar y sistematizar para facilitar, además, el trabajo del personal contratado.

En este contexto, el Modelo EFQM fomenta una gestión sistemática a través de la gestión por procesos que permite determinar, comprender y mejorar la lógica de actuación administrativa y procedimental de las organizaciones.

- **INVOLUCRACIÓN Y DESARROLLO DE LAS PERSONAS:**

Las personas, en sus distintas formas de participación en la ONG (voluntarios, contratados, junta directiva, colaboradores, etc.), son una de las señas de identidad de estas organizaciones.

Por ser un recurso valioso, y teniendo en consideración las características especiales del trabajo (remunerado o no) a desempeñar, la organización ha de ser capaz de desarrollar su potencial, motivar, involucrar y fomentar la participación del mayor número de personas en la medida de sus posibilidades y en relación al papel que desempeñen en la entidad. El Modelo EFQM concede una especial atención a todos estos elementos en su criterio 3.

- **DESARROLLO DE ALIANZAS:**

El desarrollo de alianzas constituye un agente facilitador del Modelo EFQM de Excelencia. Así, para trabajar de forma más eficiente, la organización debe establecer unas relaciones mutuamente beneficiosas y basadas en la confianza y en compartir el conocimiento y la integración, ya sea con otras entidades públicas o privadas, o con personas y redes.

Este aspecto es vital en el sector de la cooperación al desarrollo, donde otra de las señas de identidad es el trabajo en red, no solamente con otras ONGD del Norte - compartiendo experiencias y buenas prácticas, complementando servicios...- sino también, y cada vez en mayor medida, con las ONGD contrapartes del Sur, y además, con el Estado (socios en la prestación de servicios sociales y de cooperación) y con empresas (en el marco de sus acciones de responsabilidad social corporativa).

- **EVALUACIÓN:**

La metodología de autoevaluación y detección de áreas de mejora propuesta por el modelo EFQM permite a la organización canalizar y asimilar las críticas y quejas que ayudan a la mejora continua de las actividades y de la gestión de la organización.

- **APRENDIZAJE, INNOVACIÓN Y MEJORA CONTINUA:**

El Modelo EFQM concede un lugar importante a la innovación y a la formación las cuales permiten optimizar los criterios “factores”, lo que en última instancia permitirá mejorar los “resultados”.

En las organizaciones no gubernamentales de cooperación al desarrollo, el aprendizaje y la innovación cobran especialmente relevancia, al tratarse de un sector relativamente joven y que debe responder a problemas en los que en muchas ocasiones no hay experiencia (catástrofes naturales, guerras...). La sistematización de experiencias promovida por el modelo, así como su intercambio entre las distintas ONGD, es muy valiosa y permite la mejora de la calidad de posteriores intervenciones de desarrollo.

- **ORIENTACIÓN HACIA RESULTADOS:**

Se trata de un elemento particularmente relevante en un sector, el no lucrativo, en el que no existe el beneficio como medida tradicional del resultado. Por ello, el modelo EFQM constituye un marco de referencia de gran utilidad para este tipo de organizaciones.

- **ORIENTACIÓN HACIA CLIENTES:**

En el entorno de las ONG, la satisfacción de las necesidades del cliente (en todas sus vertientes: usuario/beneficiario, financiador público o privado, voluntarios, etc.) constituye uno de sus principales objetivos. La orientación del Modelo EFQM hacia el cliente supone una excelente guía que facilita la gestión de las ONGD.

3.4.2.2.1 *Implantación de la versión para el sector público y organizaciones del voluntariado en ONG europeas*

La versión de 1994 denominada “para el sector público y organizaciones del voluntariado” ya fue utilizada por algunas organizaciones del tercer sector, principalmente grandes organizaciones, siendo con diferencia la más conocida y utilizada en Inglaterra (Van Pachterbeke, 1999).

En Reino Unido, el modelo está muy extendido entre las organizaciones del Sector Voluntario (Tercer Sector). Las conclusiones del *Quality Standards Task Group* (QSTG), grupo perteneciente al NCVO (*National Council for Voluntary Sector*) apuntan enteramente en este sentido. Este grupo de trabajo estudió la aplicación del modelo durante tres años en un conjunto amplio y representativo de ONG británicas y publicó, en febrero de 1998, el “*White Paper on Quality in the Voluntary Sector*” en el cuál se recomienda la introducción del Modelo EFQM en las organizaciones del Tercer Sector incluidas las de pequeño tamaño.

Este documento insiste, no obstante, en la necesidad de tener en cuenta las particularidades del sector con respecto a sus procesos y resultados pero igualmente en relación a sus valores y principios. El estudio pone de manifiesto además la necesidad de una cierta flexibilidad en la evaluación de resultados de aquellas organizaciones en las que la analogía con el comercio y la industria no sea posible.

En la actualidad, continúa el auge en la utilización de este modelo entre las ONG, como así lo atestigua el estudio realizado por la Fundación Luis Vives entre ONG de acción social (García, 2007).

3.4.2.2.2 *Implantación en ONG españolas: Acción Social y ONG de Cooperación al Desarrollo*

Al igual que ocurre en el caso de las ONG europeas, en España, el Modelo EFQM de Excelencia para el Sector Público y Organizaciones del Voluntariado es muy utilizado, principalmente, en entidades de acción social.

Es muy probable que una de las principales razones sea que en este sector, en los últimos años, ha experimentado un cambio de lógica en su política, como así se pone de manifiesto en las I Jornadas sobre la calidad en los centros de servicios sociales celebradas en La Rioja en 2004. Este cambio hace referencia a que las entidades de acción social quieren pasar de un modelo garantista donde el objeto de la prestación es el “administrado” a una situación postgarantista, donde el sujeto pasa a ser un “cliente” y además, un “propietario de lo público”, un “accionista”, y por tanto, con derecho a participar y a expresar qué es lo que espera y a involucrarse. Este cambio de perspectiva conduce a que las políticas de estas organizaciones deben estar próximas a sus valores, a sus claves culturales y a unos modelos que prevean una atención individualizada. Los patrones de esta atención deberán partir del análisis de las expectativas de los clientes-ciudadanos, es decir, de un enfoque de calidad.

Existen varias iniciativas que impulsan el uso de este modelo como la Fundación Luis Vives, como se expone detalladamente en el epígrafe 3.6, que recomienda la aplicación

del modelo de excelencia europeo en su proyecto “Gestión Total de la Calidad en las ONG de acción social. Proyecto (TQM-ONG)” cuyo objetivo principal es el aumento del conocimiento y de las buenas prácticas en la implantación de modelos de gestión de la calidad en las ONG de acción social españolas. Este proyecto ha optado por el Modelo de Excelencia EFQM como sistema de gestión de calidad a implantar en las ONG de acción social, habiéndose beneficiado del mismo más de 40 entidades desde el año 2003 (García, 2007), teniendo en cuenta distintos criterios (colectivos atendidos, tamaño de la entidad y la representación de al menos tres comunidades autónomas del Estado, con objeto de obtener una mayor representatividad del sector).

Por otra parte, y debido al importante incremento del número de ONG de acción social que han mostrado su interés por el modelo EFQM, la Fundación Luis Vives, publica en 2007 una Guía para la aplicación del Modelo EFQM de Excelencia en entidades de acción social. En ella, se explica detalladamente el modelo y se realiza una adaptación de su lenguaje al entorno no lucrativo y a las características de las organizaciones de acción social (tipos de servicios, importancia del voluntariado y del trabajo en red, etc.). Además, la Fundación describe en esta guía su propia metodología aplicable en la implantación del modelo EFQM sobre entidades de acción social.

El propio Club de Gestión de Calidad ha colaborado con dos ONG de acción social españolas a la hora de implantar sistemas de calidad: FEAPS (Confederación Española de Organizaciones en Favor de las Personas con Retraso Mental) y Save the Children, argumentando que son organizaciones muy representativas y, porque en un futuro, podrían servir como ejemplo al resto de organizaciones interesadas.

También la Fundación CIDEAL (quien ha desarrollado una guía denominada “La gestión de la calidad” para orientar en la aplicación del Modelo EFQM a las entidades no lucrativas que prestan servicios de intermediación laboral), el Consejo Estatal de ONG de acción social o la Fundación para la Solidaridad y el Voluntariado de la Comunidad Valenciana, están trabajando en diversos proyectos para el fomento de la gestión de la calidad en las ONG. Esta última, en colaboración con la Fundación Luis Vives, puso en marcha en 2003 el primer servicio de asesoramiento gratuito a las ONG que reúnan las condiciones necesarias para acceder a los sellos de calidad de la EFQM.

Como argumenta su gerente, Ester Fonfría, la inclusión del modelo EFQM en el programa “Solidaridad+Calidad” supondrá un esfuerzo importante por parte de las ONG, que se verá recompensado en la medida en que “permitirá mejorar su gestión y, por tanto la calidad de los servicios que ofrecen a sus usuarios y, también, incrementar su transparencia de cara a la sociedad”.

Entre las organizaciones de acción social que han implantado el Modelo EFQM de Excelencia en los últimos años, podemos destacar los siguientes casos:

- La Fundación Gaztelan, cuya misión es facilitar la incorporación social de personas en situación o riesgo de exclusión a través de la inserción laboral, y que ha sido una de las 21 entidades de Navarra galardonadas en los Premios a la Excelencia Empresarial. En la práctica, esto supone el Sello de Bronce Europeo (200-400 puntos) en el modelo de calidad total (EFQM), concedido por el Club de Gestión de Calidad. Esta Fundación es una de las primeras entidades de acción social de toda España en obtener un reconocimiento de este nivel.

- La Fundación Proyecto Hombre de Navarra, que ha obtenido el mismo galardón que la Fundación Gaztelan, siendo ambas participantes del proyecto TQM-ONG de la Fundación Luis Vives, citado anteriormente.
- La Fundación Goiztiri (ayuda a la inclusión social e incorporación socio-laboral), tras implantar modelos de gestión de la calidad EFQM, ha recibido el Diploma de Compromiso por la Calidad Total Excelencia de Euskalit Certificado de Calidad Premie, siendo la primera organización sin ánimo de lucro en conseguirlo.

El programa Premie (promovido por el Departamento de Innovación y Promoción Económica de la Diputación Foral de Vizcaya) facilita el acercamiento de las empresas al modelo de excelencia EFQM y permite que las pequeñas empresas mejoren su capacidad competitiva y sus resultados.

- Existe un grupo de entidades que han iniciado y/o continuado un proceso de mejora continua, dentro del proyecto TQM-ONG de la Fundación Luis Vives, como son Cruz Roja Española, AFANIASFeaps, Federación de Mujeres Progresistas, Save the Children, Asociación Civic, Asociación Pauta, Asociación Parkinson-Madrid, Federación Red Acoge, Fiapas, Plegart-3, Asociación Autismo Sevilla, UNAD, etc.
- Otro ejemplo representativo de implantación de un sistema de gestión de calidad siguiendo el Modelo de Excelencia EFQM en toda una red de entidades asociadas sería el trabajo que está desarrollando Red Araña Tejido de Entidades Sociales por el Empleo, trabajo que en estos momentos una primera fase se centró en la realización del autodiagnóstico para valorar internamente la situación de cada una de dichas organizaciones según los criterios establecidos por EFQM.

En el caso de las ONG de Cooperación al Desarrollo (ONGD), el Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD 2004, en su especial temático dedicado a los “Instrumentos para la gestión de la calidad en las ONGD” elaborado por la doctoranda, muestra el grado incipiente en el que se está aplicando el Modelo EFQM en este tipo de organizaciones, pues sólo apareció en el 5,3% de las implantaciones de instrumentos realizadas por las ONGD que habían aplicado uno o varios instrumentos de gestión de calidad.

Sin embargo, uno de los principales financiadores de las ONGD, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) ha lanzado un Procedimiento de Calificación de ONGD (descrito en el epígrafe 3.3 de esta tesis doctoral) que trata de impulsar la cultura de la calidad en el sector, valorando positivamente aquellas iniciativas seguidas por estas organizaciones que vayan orientadas a la mejora continua y a la excelencia. Esto podría augurar el uso del modelo EFQM en mayor medida que hasta el momento, probablemente siguiendo la estela de las ONG de acción social, que son más numerosas y con más tradición en España.

En esta línea, se podría decir que el propio Procedimiento de Calificación de desarrollado por la AECI se asemeja bastante a la filosofía perseguida por el modelo EFQM (autoevaluación, criterios puntuables, etc.).

En el sector de las ONGD, la implantación del modelo EFQM está siendo valorada positivamente por un número cada vez mayor de estas organizaciones. Sin embargo, y al igual que ocurre con otros instrumentos, su implantación está siendo más lenta con respecto a las ONG de acción social: al menos, cuatro organizaciones pertenecientes a la CONGDE (Intermón OXFAM, Solidaridad Internacional, PTM Mundubat y Cruz Roja Española) han adoptado este modelo en sus organizaciones con el fin de mejorar la eficacia y eficiencia de su gestión y para incrementar la confianza de donantes y financiadores.

La ONGD Intermón OXFAM, en 2003, decidió implantar el modelo EFQM con el fin de disponer de un instrumento de mejora de sus esquemas de trabajo más que para buscar la demostración de un cierto estatus de calidad a través de una acreditación. En consecuencia, decidieron rechazar cualquier instrumento normativo (que marca mínimos) para buscar entre los modelos de excelencia (que proponen máximos). Su expectativa era llegar a tener procedimientos de trabajo estables y con menos incidencias, aumentando la eficacia de la organización.

Por su parte, la Fundación Paz y Tercer Mundo (PTM-Mundubat), quien se define en su página Web como “ONGD transformadora, de alto perfil político, que trata de acompañar y dar apoyo a procesos sociales locales y globales, que participa con otras entidades y redes, en el esfuerzo por construir un mundo más justo en el marco del movimiento global de alterglobalización” (www.mundubat.org) se marca como una prioridad garantizar una gestión transparente y de calidad, una rigurosa administración de los recursos públicos y privados, y la mejora continua para alcanzar la excelencia en la gestión.

Por esta razón, en 2004 la Fundación PTM-Mundubat se pone en contacto con Euskalit y elige el Modelo de excelencia EFQM para su adopción debido a su globalidad y su persistencia en el tiempo, su compromiso con la mejora continua y por ser una herramienta metodológica que tiene en cuenta tanto a los destinatarios de su trabajo como a todas las personas que trabajan y colaboran en la fundación, y a la sociedad, en general.

3.4.2.2.3 Elección del Modelo EFQM de Excelencia por las ONG

El importante incremento en el uso del modelo EFQM como sistema de gestión de calidad para las ONG (especialmente, las pertenecientes al ámbito de la acción social) se debe, entre otras razones, al reconocimiento público que está alcanzando este modelo en los distintos ámbitos: europeo, nacional, autonómico y local, el cuál, a su vez, se debe a que estas organizaciones consideran al EFQM como un sistema compatible con otras normas, modelos, herramientas o códigos éticos y que permite una alta flexibilidad y, por tanto, mejora la autorregulación de la entidad.

Además, las ONG destacan su fácil aplicación al existir un modelo específico para organizaciones del voluntariado, porque es menos rígido que las normas de la familia ISO y porque se trata de un modelo de gestión orientado al cliente (considerando al “cliente” desde una perspectiva amplia, es decir, considerando no únicamente al beneficiario/usuario sino también a financiadores, donantes, etc...).

La metodología empleada por el modelo EFQM (autoevaluación frente a un modelo de referencia) constituye igualmente un elemento a favor del uso de este sistema de gestión debido a que:

- facilita un enfoque riguroso y estructurado para la mejora de la organización, a través de la evaluación objetiva, con respecto a un conjunto de criterios ampliamente aceptados en Europa. Se basa por tanto en hechos y experiencias contrastadas y no en opiniones personales,
- permite a la organización identificar cuáles son sus puntos fuertes y débiles o las áreas en las que es preciso implantar acciones de mejora,
- permite valorar el progreso de la organización y establecer planes de mejora,
- permite la comparación con otras organizaciones (*benchmarking*), y
- facilita que las acciones de mejora puedan ordenarse por procesos.

Otra de las razones que explican el importante auge en la utilización del EFQM por las ONG responde a que el Modelo EFQM no atiende solamente a unos requerimientos predeterminados (como ocurre con la norma ISO, lo que genera cierto rechazo en el sector), sino que integra el concepto de calidad en la actividad habitual de las organizaciones, las cuáles empiezan a considerarlo como una herramienta genuina de dirección. Además, el modelo pone un gran énfasis en asegurar la Visión y Misión de la organización y concede especial importancia a las personas (elemento fundamental en las organizaciones no gubernamentales).

Así por ejemplo, las razones que aducen entidades de acción social, como la Fundación Gaztelan, quien ha implantado el modelo EFQM obteniendo el Sello de Bronce Europeo, pueden resumirse a continuación:

- Constituye una obligación frente a terceros, puesto que debido a su misión, filosofía y el compromiso con las personas a las que se dirige, se sienten obligados a ser eficaces.
- Por coherencia con su misión y filosofía.
- Porque debido a la escasez de recursos con que se encuentra el sector, existe obligación de optimizarlos.
- Porque es necesario realizar un análisis estratégico permanente “para saber qué hacemos, para qué lo hacemos, cómo lo hacemos y qué resultados obtenemos”.
- Como consecuencia de asumir una cultura de rigor y eficacia, ya que la no calidad cuesta tiempo y dinero y desvía de la misión y objetivos.
- Porque es preciso unificar criterios y documentar los procedimientos más comunes.
- Porque fomenta el trabajo en equipo, el consenso, la iniciativa y la creatividad.
- Porque el éxito o fracaso de la organización radica fundamentalmente en la gestión interna.
- Porque permite una mejor orientación a clientes “usuarios”, financiadores: “Porque nuestra actividad debe basarse en la demanda y la satisfacción de todas las personas implicadas: trabajadores/as, usuarios/as y beneficiarios/as; de esta manera dirigiremos más exhaustivamente hacia ellas nuestras acciones”.
- Porque permite analizar fiel y objetivamente los resultados de la actividad con el objeto de poder aplicar políticas de mejora continua.

En definitiva, la Fundación Gaztelan decidió adoptar el modelo EFQM, como un instrumento práctico que ayudara a determinar el punto en el que se encontraban en el camino hacia la excelencia y analizar el modo de alcanzarla. Para esta fundación de acción social, el modelo EFQM “estimula la búsqueda de soluciones, el trabajo en equipo, la implicación y responsabilidad de las personas, la innovación, la creatividad y el aprendizaje, la optimización de recursos, la sistematización de procedimientos, la orientación hacia los resultados, la satisfacción de todos los beneficiarios de la entidad, la autoevaluación permanente, la mejora continua, así como la responsabilidad social” (Fundación Gaztelan, 2007).

3.4.2.3 Valoraciones positivas y negativas

Los beneficios que la implantación del Modelo EFQM de Excelencia reporta a una entidad no lucrativa, y en concreto, a las organizaciones no gubernamentales de cooperación al desarrollo pueden resumirse a continuación:

- En un sector, el no gubernamental, en el que el desarrollo de las organizaciones ha sido en sus comienzos algo “desordenado”, con cierta falta de profesionalidad, voluntarismo o excesiva comunicación no formal, los sistemas de gestión de calidad como el modelo EFQM pueden servir para homogeneizar criterios y sistematizar procesos que conduzcan a una mayor eficiencia.
- Permite introducir en su gestión indicadores y estándares de rendimiento que suplan la inexistencia del beneficio como medida clásica del rendimiento.
- Introduce y sistematiza el proceso de búsqueda de la mejora continua y la excelencia en la organización, especialmente a través de la autoevaluación propuesta por el modelo.
- A partir de la autoevaluación, el modelo se puede utilizar para escribir la memoria EFQM con la que participar en los premios a la calidad de ámbito europeo, nacional o regional, en los que se reconoce a las organizaciones más exitosas y se promueven las buenas prácticas alcanzadas.
- Permite el *benchmarking* al facilitar la comparación con otras organizaciones, de naturaleza similar o distinta, al utilizar un conjunto de criterios ampliamente aceptados en toda Europa y también al identificar y permitir compartir las buenas prácticas dentro de la organización.
- Su reconocimiento internacional (especialmente en el ámbito europeo) facilita a las ONGD el acceso a la financiación pública europea así como a los espacios de incidencia política (*lobby* o cabildeo) en instituciones de la Unión Europea.
- El modelo proporciona un planteamiento muy estructurado y basado en datos que permite identificar y evaluar los puntos fuertes y las áreas de mejora de la organización y medir su progreso periódicamente.

- Mejora la identificación de responsabilidades de los miembros de la organización al fijar un marco general basado en un conjunto de conceptos fundamentales que permite gestionar y mejorar la organización del trabajo.
- Facilita el trabajo en red (con otras organizaciones del Norte y, también, con contrapartes en el Sur) al estar basado en un conjunto de criterios de amplio conocimiento y aceptación. El modelo confiere especial importancia a las alianzas, factor fundamental en el trabajo en red necesario en el sector de las ONG de cooperación al desarrollo.
- Dada la escasez de recursos tanto materiales como humanos con que cuenta el sector no gubernamental, el modelo EFQM permite graduar el nivel de coste de su implantación. El mayor coste se produce cuando se persigue el reconocimiento externo.
- Permite revisar esquemas de liderazgo en lo relacionado con el desarrollo de habilidades directivas y gerenciales, con el análisis de potencial de los distintos miembros de la organización y con el grado de iniciativa y la capacidad para asumir responsabilidades.

La Fundación Gaztelan, citada anteriormente y pionera en España en la obtención de un Premio de Excelencia a partir de la implantación del Modelo EFQM, pone de manifiesto los beneficios obtenidos en su organización:

- La ventaja del EFQM se basa en su aplicabilidad a entidades sociales, relativa sencillez pero especialmente en su integralidad ya que aborda cuantos aspectos afectan a la gestión interna y externa, obligando a analizar por completo toda la organización (principios, políticas, alianzas, recursos, actividades, servicios, estrategias), detectar áreas de mejora, establecer procedimientos, documentar procesos y medir fielmente nuestros resultados con evaluadores e indicadores respecto a clientes, usuarios/as, trabajadores/as, administraciones públicas y la sociedad como beneficiaria última de nuestras actividades.
- En el desarrollo de su actividad, esta fundación considera que “la calidad es absolutamente prioritaria y todo el sector formamos una "marca" de la que nos podemos beneficiar o perjudicar según cómo produzcamos bienes o prestemos servicios, si lo hacemos bien generaremos oportunidades –no nos referimos a oportunidades comerciales, sino al verdadero objetivo: oportunidades de inserción sociolaboral-, en caso contrario las reduciremos para nuestra entidad y para las personas a las que nos dirigimos” (Fundación Gaztelan, 2005).
- El modelo EFQM proporciona una cultura común que integra las diferentes ideas e iniciativas, logra la coherencia y el consenso, da un mismo lenguaje y permite abrir la comunicación. Esto es fundamental en un sector en el que el crecimiento ha sido algo desordenado, e incluso en algunos casos, irregular. Es importante homogeneizar el mensaje dentro de una misma organización, por ejemplo, cuando se trata de Federaciones que agrupan distintas asociaciones y que, en algunas ocasiones, lanzan mensajes contradictorios.

- La metodología propuesta -la autoevaluación- permite graduar el ritmo de aplicación del modelo y que no sea imprescindible contar con personal técnico externo. Esto reduce considerablemente los recursos necesarios para su implantación lo que favorece el acceso a las pequeñas ONG y también a las contrapartes del Sur.

No obstante, la importación de un modelo de gestión (en principio, diseñado para la implantación en empresas) a un entorno no lucrativo, y por tanto, donde no existe el “beneficio” como medida fundamental de la rentabilidad, presenta algunos inconvenientes para estas organizaciones. Esto unido a las especiales características de las organizaciones no gubernamentales -descritas en capítulos anteriores-, permite destacar un conjunto de dificultades con las que se han encontrado las entidades que han adoptado el Modelo EFQM de Excelencia:

- Elección inadecuada del momento y del ritmo de la implantación del modelo

Algunas organizaciones se precipitan a la hora de elegir el momento de implantar el modelo EFQM, no encontrándose suficientemente preparadas y formadas, o también, adoptan un ritmo demasiado elevado, teniendo en cuenta que la implantación ha de ser un proceso a medio y largo plazo sin un punto final concreto. La búsqueda de la mejora continua y de la excelencia como resultado forma parte de un proceso que debe tener un ritmo adecuado.

En muchos casos, la premura se produce cuando la organización hace prevalecer el interés externo -obtener una certificación para satisfacer las demandas de terceros- sobre el interno -afán de mejorar lo que hacemos y cómo lo hacemos- (Moreno, 2007).

- Poca implicación de los órganos de gobierno y del resto de miembros de la organización (resistencia al cambio, percepción de mayor burocracia y sobrecarga de trabajo...)

La implicación de los órganos de gobierno es fundamental al ser la calidad considerada como un objetivo estratégico transversal ya que condiciona y define qué se va a hacer y cómo se va a hacer, influyendo, por tanto, directamente en el sistema de gestión.

Esta implicación debería incluir al menos que la decisión de implantar un sistema de gestión de calidad sea tomada por los órganos de gobierno quienes han de conocer el proceso a seguir y asumir y participar en todos sus pasos.

Además, los órganos de gobierno han de ser conscientes de las implicaciones que la implantación tendrá en todos los miembros de la organización, quienes también deberán participar en el proceso en la medida de lo posible. El posible rechazo a este proceso, principalmente debido a la sensación de mayor control o también de la sobrecarga de trabajo que podría suponer la implantación del modelo, debe evitarse a través de la formación, difusión y sensibilización previa al respecto.

La percepción de mayor burocracia es también habitual. Es un riesgo real, especialmente cuando la organización convierte la generación de documentos en un fin en sí mismo. Como en el caso anterior, la comunicación previa y la adecuada formación sobre el objetivo perseguido con la implantación del modelo EFQM, el funcionamiento

de la herramienta y los métodos a emplear, deberían servir no solamente para evitar la percepción de mayor burocracia, sino para alcanzar realmente una mayor eficiencia en la gestión de la que finalmente se beneficiará toda la organización.

- Falta de asesoramiento externo especializado en gestión de calidad para ONG e insuficiente hábito en el uso de herramientas de gestión procedentes de entornos lucrativos en estas organizaciones.

El Tercer Sector necesita mayor formación específica en sistemas de gestión de calidad adaptados o creados ex profeso para el sector no lucrativo. Aunque en los últimos años están apareciendo consultoras especializadas en estas cuestiones, aún son insuficientes.

Algunas ONG como UNAD (Unión de Asociaciones y Entidades de Atención al Drogodependiente que engloba a más de 250 entidades) cuenta con evaluadores homologados del modelo EFQM, expertos en ONG quienes podrán elaborar informes para obtener el reconocimiento a la Excelencia Europea y acompañar a la implantación de planes de mejora de sus organizaciones asociadas.

- Falta de adecuación específica para ONG (a pesar de existir un modelo para el sector público y organizaciones del voluntariado) y en especial para ONGD.
- Excesivo consumo de recursos, especialmente el tiempo, por parte del proceso de autoevaluación.
- Con respecto a otros sistemas de gestión de calidad, el modelo EFQM exige una mayor formación previa.
- En su vertiente de certificación, respecto a las normas ISO, el modelo EFQM se encuentra implantado en menor medida.

Por otra parte, la ONGD Intermón OXFAM, en su implantación del Modelo EFQM a partir de 2003, destaca los siguientes inconvenientes detectados: falta de hábito en la organización del trabajo por procesos; desmotivación cuando los equipos participantes en el proceso de implantación no alcanzan en el corto plazo los resultados esperados y dificultades administrativas para la aprobación y puesta en marcha de las mejoras propuestas.

La experiencia de implantación del Modelo EFQM de Excelencia en más de 40 entidades de acción social, en el marco del Proyecto TQM-ONG de la Fundación Luis Vives, arroja entre otros los siguientes aspectos menos valorados (García, 2007):

- Se trata de un modelo excesivamente profundo, lo que dificulta su comprensión y la visión de los avances. Esto hace que sea un instrumento menos atractivo para las ONG de menor tamaño y capacidad.

Este problema detectado en las ONG de acción social, puede constituir un problema especialmente relevante para algunas ONGD contrapartes del Sur, en muchos casos, con menos experiencia en la implantación de estos sistemas.

- Pese a la existencia de un modelo adaptado al sector público y organizaciones del voluntariado, el modelo EFQM es poco adecuado a la cultura imperante en el sector de la acción social, especialmente por el lenguaje utilizado.
- Dificultad de comprensión del cuestionario oficial del modelo, cuya estructura plantea dudas respecto a la congruencia con el modelo, así como las sugerencias y las escalas de valoración que utiliza. Esto hace que el proceso de autoevaluación resulte complejo para entidades del sector.

3.5 Norma “ONG con calidad”

En este apartado se analiza un proyecto innovador y de gran relevancia que parte de un grupo de ONG de acción social, quienes en 1999 impulsan la creación de un sistema de gestión de calidad a medida de las actividades y valores propios de las organizaciones del sector. El proyecto nace con un objetivo primordial: crear la norma “ONG con Calidad” (que ve la luz en 2001) de manera que estas organizaciones puedan implantar y certificarse por una norma aceptada por el sector y también por la Administración Pública. Posteriormente, se crea una organización, la Red ONG con Calidad (ROCC), para apoyar y desarrollar el proyecto mediante los medios y los organismos adecuados así como el Instituto para la Calidad en las ONG (ICONG), creado en 2008 con la finalidad, entre otras, de certificar la norma.

Si bien esta norma se ha desarrollado por y para las ONG que prestan servicios sociales en España, el análisis de la norma “ONG con Calidad” se incluye en esta tesis doctoral por tratarse del primer sistema de gestión de calidad español específico para organizaciones no lucrativas, lo que le hace particularmente relevante y didáctico para el sector de las ONG de cooperación al desarrollo.

En el desarrollo de la norma se tuvieron en cuenta los requisitos del modelo que propone la norma ISO 9001 y algunos elementos innovadores del modelo europeo de gestión de calidad EFQM. Además, esta iniciativa desarrolla un conjunto de instrumentos didácticos que facilitan la adopción de la norma: una guía específica para la implantación de la norma basada en un ejemplo sobre una ONG virtual, y una aplicación informática denominada LORCA para facilitar la gestión por procesos, como herramienta de apoyo para la gestión de la calidad en las ONG. La finalidad de la aplicación es la elaboración de informes para facilitar la tarea de gestión de calidad de la organización.

La filosofía abierta e interactiva del proyecto y de sus responsables lleva a permitir una libre disponibilidad de la documentación y se ofrecen canales abiertos (principalmente, vía Internet) para la recogida de recomendaciones, dudas o críticas encontradas por aquellas personas u organizaciones interesadas en la norma y su implementación. La norma además se presenta en cinco idiomas.

En este sentido, los creadores de “ONG con Calidad” parten de la gratuidad tanto de la norma como de las restantes herramientas de apoyo, y se basan en el trabajo en equipo entre responsables del proyecto, ONG destinatarias y público en general.

Como una norma de gestión de calidad al uso, la norma “ONG con Calidad” establece que la gestión de estas organizaciones será realmente de calidad si consiguen orientar sus actividades a la satisfacción de los clientes ofreciéndoles productos y servicios de calidad, si desarrollan el aprendizaje organizativo, si aumentan la seguridad, la salud laboral y la conservación del medio ambiente, si logran una mayor legitimación social desde la transparencia de su gestión y si practican la mejora continua.

Hay que destacar que el apoyo que el Ministerio de trabajo y asuntos sociales realiza sobre la norma “ONG con Calidad” para el sector de organizaciones de acción social permite establecer cierta similitud con el procedimiento de calificación que la Agencia española de cooperación internacional ha desarrollado para las ONGD. En ambas iniciativas, el Estado estaría llevando a cabo una “selección de proveedores” de servicios sociales o de intervenciones de desarrollo para complementar su política social o de cooperación internacional, respectivamente. Al igual que la Administración Pública utiliza sistemas de gestión de calidad en otros aspectos de su funcionamiento, ambas iniciativas podrían constituir una extensión de la gestión de calidad en el ámbito de los servicios sociales y de la cooperación internacional al desarrollo.

3.5.1 Origen y antecedentes

El origen de la norma “ONG con Calidad” hay que situarlo en el interés -por parte de un grupo de ONG españolas dedicadas a la prestación de servicios sociales- sobre la mejora continua de su gestión y de sus actividades a partir de un conjunto de conocimientos y técnicas de gestión utilizadas desde hace décadas en otros entornos (instituciones y empresas) como son los sistemas de gestión de la calidad.

Este interés por la calidad en la gestión se unía, por otra parte, a una cierta presión que, en los últimos años, algunas ONG de acción social habían comenzado a percibir hacia la implantación de normas internacionales de calidad ISO así como hacia la obtención de certificados (Garau, 2002). Por esta razón, dos de los principales instrumentos de Gestión de la Calidad tomados como referencia en la elaboración de la norma “ONG con Calidad” fueron las normas ISO y el Modelo Europeo EFQM de Excelencia. Un primer obstáculo evidente sería la necesidad de una “traducción” o adaptación de estos instrumentos a la idiosincrasia y necesidades del mundo no lucrativo.

Es a partir de estos antecedentes cuando, en el año 2000, el Institut de Treball Social i Serveis Socials (INTRESS) -asociación sin ánimo de lucro, de ámbito estatal que trabaja en el sector del bienestar social desde 1984-, previa consulta a directivos de varias ONG y tras observar una buena acogida, desarrolla la idea de crear una norma de Calidad específica para las ONG de servicios sociales, tomando como referencia las dos normas internacionales citadas anteriormente (EFQM e ISO). El proyecto, coordinado por INTRESS y con el apoyo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (en adelante, MTAS) cuenta con la participación de varias ONG: Cruz Roja, Confederación de organizaciones en favor de personas con discapacidad intelectual (FEAPS), Fundación Secretariado General Gitano y Fundación Vínculos.

Su principal objetivo sería desarrollar la Norma “ONG con Calidad” que se edita, en una primera versión, en 2001. Otro de los objetivos a lograr en este proyecto es el reconocimiento de la norma por una parte importante del Tercer Sector y por la

Administración Pública. Además, con esta norma se intenta facilitar un proceso de certificación que, por otros medios (como la normas ISO), sería inalcanzable dada la dimensión y los escasos recursos con que cuentan la mayor parte de las ONG españolas.

No obstante, a lo largo de todo el texto de la norma “ONG con Calidad”, sus redactores insisten en destacar que no se trata de una mera importación de una norma “fría” procedente del entorno lucrativo, sino que la norma se ha elaborado “con la convicción de que toda ONG que actúe orientada hacia y con calidad tiene que regirse por determinados valores y principios”. En efecto, los valores, como seña de identidad de las ONG de acción social, aparecen reflejados en los distintos apartados de la norma.

Hay que destacar al respecto la especial vinculación que, generalmente, los sistemas de gestión de calidad en las ONG establecen entre la calidad y la ética y valores de las organizaciones del sector. De hecho, algunos de los participantes en esta iniciativa formaron parte en la creación de otros instrumentos como la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR, también analizada en este capítulo. Así, la propia norma de AENOR cita como uno de los documentos relevantes de referencia para el GT #4 (grupo de trabajo redactor de la norma), los trabajos previos de la norma “ONG con Calidad”.

Con su matiz ético, esta norma pretende no solamente lograr que las ONG desarrollen su gestión y sus actividades a la luz de dichos valores y principios fundamentales, sino lo que es más importante, poner en evidencia qué ONG están incumpliendo tales valores. Por tanto, estaríamos una vez más ante la intención con este instrumento de desenmascarar aquellas ONG cuya gestión se encuentre puesta en entredicho, bien de forma no demostrada, bien en casos de ONG denunciadas como intrusas o corruptas.

Por otra parte, el proyecto liderado por INTRESS nace con un espíritu abierto de colaboración y participación. Así, se pone en marcha el sitio de Internet denominado www.ongconcalidad.org donde aparece la norma a disposición de forma gratuita, y en la que se ofrece la posibilidad de participar en foros de debate sobre su contenido.

Para facilitar su aplicación, INTRESS edita la Guía para la Implantación de la Norma “ONG con Calidad”, y pone a disposición del público en la Web citada, y en CD-ROM, una ONG virtual donde poder revisar paso a paso los distintos puntos de la norma así como ejemplos de los distintos requisitos y procedimientos y de los documentos solicitados.

A partir de estas propuestas de colaboración y de la puesta en práctica de la norma en distintas ONG, se abre un proceso de revisión y de introducción de modificaciones en la norma que culmina con una segunda edición publicada en 2003.

3.5.2 Fases de desarrollo

El grupo responsable de este proyecto fija su misión en los siguientes términos: redactar una norma de calidad para ONG que consiga un apoyo mayoritario entre el sector y sea reconocida por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Impulsado por esta misión, el proyecto se desarrolla en las siguientes fases (Garau, 2002; Abella, 2002):

3.5.2.1 Primera fase: Elaboración del primer borrador de la norma

En septiembre de 2000, el grupo de ONG integrado por INTRESS (coordinador del proyecto) y por Cruz Roja, FEAPS, Fundación Secretariado General Gitano y la Fundación Vínculos comienza a redactar un primer borrador de la norma. Previamente, estas organizaciones debían estudiar los sistemas de calidad existentes para tratar después de adaptarlos al Tercer Sector.

3.5.2.2 Segunda fase: Discusión del borrador

La norma resultante de los primeros trabajos del grupo redactor y que se hacía pública en junio de 2001, fue sometida a debate y discusión por parte tanto de un conjunto amplio de ONG como de técnicos del MTAS, así como de expertos externos en calidad procedentes del mundo lucrativo y académico.

Los resultados de esta fase aconsejaban la difusión y aplicación de esta norma. Además, los integrantes del proyecto impulsaron al MTAS y al Consejo Estatal de ONG para la creación de un Plan Estratégico de Calidad en ONG. Por último, los distintos analistas del proyecto recomendaron la creación de un sitio Web (*www.ongconcalidad.org*) para lograr la mayor difusión posible de la norma de calidad para ONG así como su aplicación y revisión.

Para facilitar la implantación de esta norma se ponen en marcha otros dos instrumentos también impulsores de la incorporación de la cultura de la calidad en las ONG:

- una Guía para la implantación de la norma de gestión de la calidad en las ONG (Garau, 2002),
- y una ONG virtual, accesible desde el sitio Web *www.ongconcalidad.org*.

La utilización de estos dos instrumentos resultaba de gran interés pues, junto con la aplicación práctica de la norma, aportarían información relevante para la adaptación de la norma a las necesidades reales de las ONG.

3.5.2.3 Tercera fase: Implantación experimental y segunda versión de la norma. Extensión de la aplicación

El primer proceso de implantación de esta norma consistiría en su aplicación experimental sobre siete ONG ofrecidas de forma voluntaria, lo que unido a las propuestas, comentarios y críticas recogidas tanto en el cuestionario de evaluación enviado a cincuenta técnicos de ONG como en el debate abierto en la página Web del proyecto, dio como resultado la segunda versión de la norma, publicada en el mes de julio de 2003.

De esta forma, la versión actualizada de la norma, aumentada y mejorada tras la experiencia de su aplicación y las aportaciones de un número importante de ONG y expertos de diferentes sectores, permite la extensión de su implantación a un número mayor de organizaciones. La traducción de la norma al inglés, catalán, gallego y

euskera, así como el proyecto de presentar la norma en francés y alemán, contribuyen al objetivo de extensión de su aplicación.

3.5.2.4 Cuarta fase: Creación de la aplicación informática “LORCA”

Como herramienta de apoyo para la gestión de la calidad en las ONG que implanten la norma, en el marco del proyecto “ONG con Calidad” se elabora una aplicación informática para la gestión de procesos denominada LORCA. La finalidad de la aplicación es la elaboración de informes para facilitar la tarea de gestión de calidad de la organización.

Esta aplicación nace con la filosofía “código abierto (*open source*)”, por tanto, se apoya en el trabajo en equipo y en el uso libre y gratuito. Tiene un diseño sencillo y utiliza código abierto, lo que permite su adaptación a las necesidades de cada entidad. Los responsables de “ONG con Calidad” destacan su intención de diferenciarse del mundo de la empresa elaborando este tipo de herramientas con facilidades para todas aquellas ONG que se encuentren con barreras de acceso debido al coste económico.

3.5.2.5 Quinta fase: Certificación de la norma

La intención del grupo responsable del proyecto, como recoge la Guía de Implantación de la norma, es iniciar las primeras certificaciones, siempre y cuando se acuerde un sistema que las propicie.

Con este fin, en 2007 nace una organización con personalidad jurídica propia denominada la Red ONG con Calidad (ROCC). Esta red está formada por las entidades impulsoras del proyecto: Cruz Roja, Confederación española de organizaciones en favor de las personas con discapacidad intelectual (FEAPS), Fundación Secretariado General Gitano, Fundación VÍNCULOS, INTRESS, Federación de Mujeres Progresistas y la Fundación Pioneros. Existe el propósito de abrir la Red a nuevas incorporaciones de ONG por medio de un protocolo de adhesión.

La Red ROCC es titular de todo el patrimonio material, técnico e intelectual del proyecto, y tiene como principal misión lograr que esta norma sea susceptible de certificación.

En esta línea, en abril de 2008, se crea el Instituto para la Calidad en las ONG (ICONG) con el apoyo del Consejo estatal de ONG de acción social y del MTAS y formado por doce organizaciones sociales. El propósito del ICONG es difundir y fomentar la cultura de la calidad en las ONG de acción social, así como impulsar la incorporación de sistemas de gestión de calidad en estas organizaciones.

Como se puso de manifiesto desde los primeros trabajos de sus creadores, la norma “ONG con Calidad” nace con vocación de convertirse en una norma específica para el sector de la acción social y de equipararse a una certificación (del tipo ISO o EFQM) sin perder los valores y señas de identidad propias de estas organizaciones. En este sentido, entre los fines del ICONG se encuentra convertirse en organismo certificador de ONG promoviendo la existencia de una marca propia del Tercer Sector.

3.5.3 Objetivos y estructura

El objetivo principal de esta norma aparece definido en su introducción:

“La razón fundamental de elaborar y crear una Norma de Gestión de la Calidad para el funcionamiento de las Organizaciones No Gubernamentales de Servicios Sociales, radica en la pretensión de conseguir una referencia del propio sector que contribuya, significativamente, a la mejora de la eficacia y la eficiencia y, en consecuencia, a la aproximación a la excelencia de éstas a la hora de cumplir sus fines” (Norma “ONG con Calidad”, 2001).

En ella se indica, además, que la búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia, así como el alineamiento de objetivos perseguido por la norma, deben estar regidos en todo momento por unos valores y principios fundamentales orientados, en primer lugar, hacia las personas (dignidad humana, defensa de derechos, solidaridad, profesionalidad y voluntariedad), centrados en la organización (orientación al cliente, participación y descentralización, transparencia, eficacia y eficiencia, mejora continua y gestión de la globalidad de la misión de la organización) y además, orientados hacia la sociedad (compromiso democrático, implicación social y colaboración).

Una valoración de este aspecto podría apuntar a que, con estos principios y la orientación de la norma hacia los valores del sector social, la norma “ONG con Calidad” quiere trazar una marcada diferencia con respecto a los sistemas de gestión de la calidad aplicados en las empresas, pues precisamente es la reticencia en el sector a este tipo de sistemas, uno de los escollos más considerables en la introducción de estas técnicas y conocimientos.

3.5.3.1 Estructura y contenido de la norma

La estructura de la norma muestra bastante similitud con la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR, si bien esta última es posterior (2005). No en vano, varias de las ONG que desarrollaron dicha norma también forman parte del proyecto impulsor de la norma “ONG con Calidad”. Esta característica podría permitir a las ONG aprovechar economías de escala, de modo que el esfuerzo inicial invertido en los procedimientos necesarios para presentarse a una de las normas, podría emplearse en otras en el caso de que la ONG considere conveniente autoevaluarse, analizarse o certificarse por varios instrumentos.

La norma “ONG con Calidad” presenta cuatro apartados y tres anexos con el siguiente contenido:

a) Normas de referencia:

Recogidas en el primer anexo, aparece normativa de calidad de ámbito nacional e internacional. Entre ellas se citan las ISO 9000, 9001, 9004 y 14001, el Modelo Europeo EFQM de Excelencia aplicado a los servicios públicos y organizaciones del

voluntariado, los Estándares de Calidad de la *Joint Comisión* para Servicios de Salud¹³ así como normas de Responsabilidad Social o la Norma para la Ética de las Organizaciones de Forética.

b) Definiciones:

El anexo 2 de la norma incluye un glosario de términos y conceptos referentes al entorno de la calidad y la gestión que facilitan la comprensión de la norma, especialmente si se tiene en cuenta que los sistemas de gestión de la calidad y su terminología son ajenos a gran parte de las organizaciones del sector por dos razones: por proceder del entorno empresarial y por tratarse de un conjunto de técnicas y conocimientos en muchos casos nuevos para el Tercer Sector.

c) Sistema de gestión de la calidad:

Es el cuerpo central del documento y en él se recogen los requisitos de gestión de la calidad en las ONG. Este sistema de gestión, como define el propio texto de la norma, se basa en la idea de la mejora continua a través de la adaptación permanente a las necesidades y expectativas de los clientes finales y de las otras partes interesadas.

Es importante destacar y hacer una valoración de este último aspecto. Aunque el término “cliente” (núcleo de las normas de gestión de calidad más actuales), en principio, puede parecer un concepto ajeno y que no refleja al usuario / beneficiario de las ONG, se ha mantenido conscientemente en esta norma con objeto de “resaltar el derecho de toda persona a ser atendida con un trato excelente y una intervención profesional de calidad”, como así declara explícitamente la norma. El grupo redactor considera que el término “cliente”, aunque habitualmente identificado con el entorno lucrativo, es el que mejor representa dichas cualidades y atributos.

Los requisitos de gestión de la calidad recogidos en la norma “ONG con Calidad” son:

- 1) Requerimientos del sistema: con relación a las necesidades de clientes y de los requisitos legales.
- 2) Responsabilidad de la dirección en la promoción y mantenimiento del sistema de calidad.
- 3) Planificación, tanto de los objetivos como de los procesos, los cambios, la prevención de riesgos y las contingencias.
- 4) Procesos de organización y desarrollo de las actividades y servicios.
- 5) Sistemas de medición, evaluación y documentación.
- 6) Sistemas de mejora continua.
- 7) Comunicación interna y externa

¹³ La *Joint Commission*, creada en 1910 en Estados Unidos, es una organización independiente y no lucrativa que certifica a más de 15.000 organizaciones y programas del ámbito del cuidado de la salud que cumplen con unos determinados estándares de calidad.

Es decir, que en los dos primeros apartados se especifican los requisitos del sistema de calidad en cuanto a las necesidades de los clientes y a los requisitos legales, y se hace hincapié en la importancia de la responsabilidad y el apoyo de la dirección de la ONG en cuanto al liderazgo, la promoción y mantenimiento del sistema de calidad a través de la provisión de los recursos apropiados y suficientes para implantar las políticas y alcanzar los objetivos establecidos.

Así mismo, en un tercer apartado dedicado a la planificación, se establecen las metas, se planifican los procesos clave y los posibles cambios en la vida de la organización.

A continuación se dedica un subpunto a los procesos de organización y desarrollo de las actividades y servicios prestados por la ONG, donde se definen las funciones y responsabilidades de los profesionales y voluntarios, así como su participación. Se pone de nuevo énfasis en el trato al cliente, la promoción de su participación en todas las fases de la atención social que sea posible, e incluso se habla de la redacción de un código de buenas prácticas al respecto. Se recomienda el trabajo en red y en cualquier caso deberá documentarse la relación permanente con todas las partes interesadas (*stakeholders*) siempre buscando una mejor adaptación a sus necesidades.

La norma recomienda la “gestión por procesos” como la herramienta de gestión más apropiada para implantar la filosofía de la calidad en las organizaciones, y donde a partir de la definición de los procesos clave para la organización y de sus responsables, se propicia la mejora continua de dichos procesos, así como que tanto la prestación de los servicios, como la elaboración de productos y la realización de los proyectos han de llevarse a cabo bajo unas condiciones controladas.

Las distintas funciones de gestión de recursos humanos (definición de perfiles, selección, formación, evaluación, incorporación, gestión interna) deberán ser establecidas y documentadas buscando siempre la garantía de competencia profesional del personal, tanto contratado como voluntario.

También aparece en este núcleo central de la norma un apartado dedicado a la gestión económica y administrativa, así como de compras. En todo caso se busca una planificación, control y aplicación de recursos de forma que se alcance los mayores niveles de transparencia y eficiencia posible, así como de calidad de los servicios. Por ello, se incide también en la importancia de analizar los costes de calidad pero sin olvidar los costes de la no calidad.

Los sistemas de medición, evaluación y documentación también son contemplados por la norma. Se recomienda en esta área la aplicación de sistemas de indicadores acordes con la política y los objetivos de la organización y que permitan medir los resultados y el grado de cumplimiento de los procesos. Además recomienda la identificación y evaluación de los riesgos de aquellos puntos críticos que puedan afectar a sus productos, servicios o actividades. Por otra parte, la norma aconseja establecer un plan de auditorías internas sobre el propio sistema de calidad así como incluir su documentación en un manual de calidad, el cual constará de una serie de documentos obligatorios que se citan en el anexo 3 de la norma.

La introducción de la cultura de la mejora continua como una parte habitual de la organización es uno de los principales objetivos de la norma “ONG con Calidad”. Por esta razón, se insiste en que la organización defina un sistema para corregir las no conformidades y establezca un sistema de recogida de quejas, sugerencias de mejora o reclamaciones de todas las partes que interactúen con la organización.

Por último, la norma hace referencia a la importancia de una comunicación fluida, oportuna y adecuada tanto interna como con las partes interesadas para lo que deberán habilitarse los recursos y medios apropiados. Como en otros instrumentos analizados, la norma insta al establecimiento de un código ético de comunicación en toda ONG.

d) Relación de documentación mínima:

En el último apartado de la norma se recogen aquellos documentos que, con carácter obligatorio para el cumplimiento de los requisitos de la norma, han de existir en la ONG. Aparecen enumerados en el anexo 3 de la norma y distribuidos en tres partes: un manual de calidad, un conjunto de procedimientos documentados y un apartado de “otros documentos”.

3.5.4 Herramientas de apoyo: Guía para la implantación de la norma y ONG virtual

Como ayuda para aquellas ONG que decidan adoptar un sistema de gestión de la calidad, la Guía para la implantación de la norma “ONG con Calidad” (Garau, 2002) acompaña a sus responsables desde el origen de la decisión hasta que la organización obtiene el certificado de que su sistema de calidad ha cumplido un primer ciclo de mejora y se adapta a los requisitos de la norma. Según su autor, esta guía es el resultado de la experiencia de siete años en el desarrollo de la calidad en organizaciones de servicios por parte de personal especialista en calidad.

Para facilitar el proceso de implantación de la norma y el desarrollo del futuro sistema de certificación, la guía establece una metodología de trabajo distribuida en siete pasos que implicarían hitos a conseguir, garantizando así un avance en dicho proceso. Estos pasos pueden agruparse en tres etapas:

1ª etapa) Prepararse para la implantación:

Los tres primeros pasos consisten en: “Compromiso – Organización – Formación”, y tratan de preparar a la ONG en la puesta en marcha de un sistema de gestión de calidad. Para ello tendrán que informarse sobre este tipo de sistemas, evaluar las consecuencias de su implantación para después poder tomar, normalmente en Junta Directiva, la decisión apropiada. Una vez tomada la decisión de acometer el proyecto, es importante contar con el apoyo y el liderazgo de la Dirección y organizar los recursos necesarios para el éxito de la implantación. En esta etapa también se llevará a cabo la formación del personal responsable del proceso.

2ª etapa) Adaptarse a la norma:

Constituye el eje central del proceso pues implica el establecimiento de los requisitos de calidad de la norma. Los pasos cuarto y quinto, “Adaptarse – Mejorar” recomiendan definir la política de calidad, planificar servicios, la gestión de clientes y de personas, crear grupos de mejora, comunicar resultados y crear sistemas de mejora continua.

3ª etapa) Garantizar y acreditar ante terceros:

Los dos últimos pasos (Auditar internamente-Auditar externamente) recomendados por la guía ayudan a la ONG a prepararse para auditorías tanto internas como externas que permitan garantizar y acreditar ante terceros que la implantación del sistema de gestión de la calidad en su organización es correcta y que, en definitiva, la ONG cumple con la norma.

Para facilitar aún más el proceso de implantación de la norma “ONG con Calidad” y la aplicación de los siete pasos recomendados en la guía analizada, los responsables de este proyecto ponen a disposición pública -a través de su Web www.ongconcalidad.org- una ONG virtual denominada Centro de protección a la infancia.

Este instrumento, complementario de la guía de implantación, consiste en la simulación de una ONG que permite comprobar con un alto grado de detalle cada uno de los pasos, documentos, registros, etc., necesarios para implantar la norma “ONG con Calidad”, tomando como base una organización de servicios sociales gestionada por INTRESS en la que se ha llevado a cabo un proceso de implantación real. Al igual que ocurre con la norma y la guía de implantación, existe libre disponibilidad de la documentación sobre la ONG virtual (que se presenta en un CD-ROM interactivo) y se ofrecen canales abiertos para la recogida de recomendaciones, dudas o críticas encontradas por aquellas personas u organizaciones interesadas en la norma.

3.5.5 Valoraciones

Desde la perspectiva del objeto de estudio de esta tesis doctoral, la existencia de una norma diseñada por y para las ONG, resulta especialmente relevante, no solamente por tratarse de la primera norma de gestión de calidad española específica para organizaciones no lucrativas, sino por el gran valor didáctico que supone la experiencia derivada de sus procesos de creación e implantación real en estas organizaciones.

Es innegable que el sector de las ONG de acción social tiene mayor antigüedad y experiencia que el de cooperación internacional y, por tanto, tiene cierta lógica que las organizaciones sociales se hayan erigido como pioneras en la introducción de la gestión de la calidad. Otro factor que podría explicar este hecho hace referencia a la mayor tradición con que cuentan las ONG españolas de acción social en colaborar con las Administraciones Públicas. El Estado, habituado al uso de los sistemas de gestión de calidad, ha impulsado esta cultura a la hora de gestionar la provisión de servicios sociales por parte de la ONG. Es más, los organismos públicos tienden cada vez más a exigir certificaciones de calidad a aquellas ONG de acción social que complementan la actuación social pública.

Así, el sector de ONGD, más joven que el dedicado a la acción social en España, podría seguir los pasos en la introducción de los sistemas de gestión de calidad, incluso, en lo que a la presión por parte de las Administraciones Públicas se refiere. En este sentido, podría encontrarse cierta similitud en la norma “ONG con Calidad”, impulsada por el Ministerio de trabajo y asuntos sociales, y el Procedimiento de calificación de ONGD (epígrafe 3.3), desarrollado por el Ministerio de asuntos exteriores y cooperación, donde sólo las ONGD que cuentan con la calificación estatal de “ONG calificadas” acceden a la financiación plurianual de los Convenios de cooperación al desarrollo.

Ambos instrumentos supondrían así una extensión de los instrumentos de gestión de calidad aguas arriba de la “cadena de suministros”, como así ocurre en el entorno de las empresas.

Hay que citar, en esta línea, que se han producido conversaciones entre los responsables de “ONG con Calidad” y la Coordinadora española de ONGD (CONGDE) que podrían culminar en el estudio de la experiencia y en el aprendizaje del proceso, o incluso, en una ampliación de la norma al ámbito de las ONG de cooperación al desarrollo.

Partiendo de lo anteriormente citado, se pueden extraer un conjunto de aspectos positivos y negativos para las ONGD:

3.5.5.1 Valoraciones positivas

- El gran valor que para las ONGD tiene la existencia de la norma “ONG con Calidad”, norma que nace con vocación de ser aceptada por el sector y también por la Administración pública. Aunque está específicamente diseñada por y para las ONG de acción social puede constituir un ejemplo del que las ONGD pueden aprender, tanto de su proceso de desarrollo como en su implantación.
- Como los sistemas de gestión de calidad más actuales, una de las características definitorias de la norma es su orientación al cliente. En este caso, dada la especial situación en que se encuentran los beneficiarios de las ONG, de uno u otro sector, la implantación de este tipo de sistemas es particularmente relevante. Existe además el debate en el Tercer Sector sobre si los financiadores (públicos o privados) son también clientes de las ONG. Algunos autores que defienden esta teoría justifican así que las Administraciones Públicas imponga sistemas de gestión de calidad en la selección de sus “proveedores” de servicios sociales.
- Las herramientas de apoyo a la adopción de la norma (guía de implantación, ONG virtual, aplicación informática LORCA,...) podrían constituir un material de ayuda muy importante para las ONGD.
- El carácter abierto, no exclusivo, gratuito de la norma y las distintas herramientas de apoyo, así como la utilización de Internet como principal vía de comunicación facilita su rápida extensión a otras ONG al evitar barreras de coste, propiciando así el efecto red.

- La experiencia de trabajo en red para elaborar una norma de autorregulación del sector de ONG de acción social basada en la gestión de la calidad y que promueve la mejora, el aprendizaje conjunto y continuo. Se ha partido de la participación del propio sector convirtiendo a la norma “ONG con Calidad” en un proyecto compartido y enriquecido por las aportaciones, la reflexión y el debate del amplio espectro de organizaciones que compone el sector de la acción social. Las ONGD pueden aprovechar las ventajas de esta iniciativa y tratar de evitar las dificultades con las que se han encontrado los participantes en el proceso.
- Complementariedad. La norma “ONG con calidad” no pretende sustituir a ningún otro modelo, sistema o iniciativa. Es más, la similitud de esta norma con otras como el Modelo europeo EFQM de Excelencia, la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR y otras normas de gestión de calidad, permite a la ONG aprovechar el esfuerzo invertido en presentarse a esta norma y a su eventual certificación, en otras normas similares impuestas externamente o cuando internamente la ONG lo estime conveniente. No obstante, es indudable que, a su vez, existe el riesgo de solapamiento y duplicidad de esfuerzos, con el incremento en el consumo de recursos de la ONG.
- La norma recomienda la gestión por procesos como la herramienta de gestión más apropiada para implantar la filosofía de la calidad en las organizaciones, y donde a partir de la definición de los procesos clave para la organización y de sus responsables, se propicia la mejora continua de dichos procesos. La gestión por procesos permite que tanto la prestación de los servicios, como la elaboración de productos y la realización de los proyectos se lleven a cabo bajo unas condiciones controladas. La guía -que “ONG con Calidad” ofrece para facilitar la aplicación de esta herramienta- podría ser también utilizada por las ONGD, quienes ya aplican la gestión por procesos en la actualidad, si bien habría que tener en cuenta las diferencias existentes entre los dos sectores, especialmente en lo referente al ámbito de trabajo de las ONG de cooperación al desarrollo.
- Calidad basada en valores. Al igual que ocurre en el sector de las ONG de acción social, las ONGD mostraron inicialmente reticencia a los sistemas de calidad procedentes del mundo lucrativo. Los responsables de la norma “ONG con Calidad” no han querido ser ideológicamente neutros en el proceso de creación ni en las herramientas de apoyo a su implantación. Así, gracias a lo participativo del proceso, la norma considera los valores, la idiosincrasia del sector y las características diferenciales de las organizaciones que lo componen. Se ha tratado así de adaptar una norma clásica de gestión de calidad al lenguaje y realidad del sector social (considerando, por ejemplo, la escasez de recursos).
- Una norma de este tipo, especialmente si es aceptada por el sector y por la Administración, podría contribuir a la mayor credibilidad y legitimidad al Tercer Sector en general.

3.5.5.2 Valoraciones negativas

- A pesar de la gratuidad y del fácil acceso a la norma “ONG con Calidad” y a las herramientas de apoyo a la implantación, para algunas ONG, bien sean de acción

social o de cooperación al desarrollo, la adopción de este tipo de normas puede suponer un coste relevante debido al importante consumo de recursos materiales y humanos, principalmente, en su fase inicial. Además, hay que tener en cuenta que los errores en la implantación pueden elevar aún más el coste.

- La juventud del sector de las ONGD así como su falta de experiencia en el mundo de la gestión de la calidad con respecto al sector social, puede provocar la reticencia de las primeras a implantar la norma (en el supuesto de que se ampliase a este sector). El rechazo podría proceder también al tratarse de una norma específica para las peculiaridades de la acción social.
- En el sector de la cooperación, dos de sus principales *stakeholders* son las ONG contrapartes y los destinatarios de las intervenciones de desarrollo que, en general, se encuentran en países del Sur. La replicación de un modelo participativo de creación de una norma podría presentar dificultades dadas las peculiaridades de algunos de estos grupos participantes.
- La norma “ONG con Calidad” no es aún certificable ni tiene excesivo rodaje, especialmente si se compara con una norma ISO o el Modelo EFQM de Excelencia.
- La heterogeneidad del Tercer Sector, con distintas sensibilidades, tamaño, sectores de trabajo, etc., puede dificultar la aplicación de este tipo de normas.
- Las distintas Administraciones Públicas podrían no ponerse de acuerdo en la exigencia de esa norma, con lo que se perdería el efecto red.
- Por el momento, la norma “ONG con Calidad” no tiene un reconocimiento importante fuera del Tercer Sector.

3.6 Proyecto TQM-ONG de la Fundación Luis Vives

El proyecto “TQM-ONG. Gestión total de la calidad en las ONG de acción social” desarrollado por la Fundación Luis Vives no constituye un instrumento de gestión de calidad propiamente dicho pero, en tanto en cuanto promueve la adopción de la cultura de la calidad por el sector no lucrativo así como la formación y el apoyo a la implantación de estos instrumentos, sí representa una valiosa iniciativa en el ámbito de las ONG.

El proyecto se define originalmente para las ONG de acción social. Sin embargo, prevé la difusión de buenas prácticas del entorno de la gestión de la calidad con el fin de contribuir a la mejora de otras organizaciones que no hayan participado en él. Esto resulta de gran interés para las ONG del ámbito de la cooperación al desarrollo objeto de esta tesis doctoral, puesto que una buena parte de las experiencias, dudas, problemas, etc., tendrán fuertes similitudes en ambos entornos.

El principal objetivo del proyecto TQM-ONG es la mejora de la gestión de las ONG participantes a través de la formación, asesoramiento y acompañamiento en la implantación de un modelo de gestión de la calidad. En él han participado 31 ONG de

acción social y cuenta con el apoyo y la financiación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

La duración del proyecto es de cuatro años y consiste en una investigación teórica y práctica que combina distintas metodologías y que consta de dos fases diferenciadas. La primera de ellas contiene una investigación de carácter internacional que recoge las mejores prácticas -a juicio de la Fundación Luis Vives- en el ámbito de la gestión de calidad en diferentes países. En la segunda parte, un grupo de organizaciones sociales recibe la formación necesaria para realizar la autoevaluación de la calidad de su gestión y para implantar el instrumento de calidad que cada una de ellas estime apropiado. El proyecto TQM-ONG hace especial hincapié en el Modelo europeo EFQM de Excelencia.

3.6.1 Origen

El origen del proyecto se encuentra en la Fundación Luis Vives, entidad sin ánimo de lucro que se crea en el año 1987 con el objetivo genérico de apoyar al Tercer Sector mediante el asesoramiento, la asistencia y el impulso a las organizaciones no lucrativas que trabajan principalmente en el ámbito de la acción social.

Los programas y actividades de esta fundación se encuentran organizados en cuatro áreas (Asesoría, Formación, Convocatorias con el apoyo financiero del Fondo Social Europeo y Publicaciones) que persiguen básicamente la mejora de la gestión, la organización y los servicios de las ONG de acción social así como la especialización del personal directivo, profesionales y voluntarios que trabajan en estas organizaciones.

Para contribuir al logro de sus objetivos, la Fundación Luis Vives, entre otras actuaciones, crea un área de calidad que recoge tres proyectos especialmente dirigidos a la mejora de la gestión de organizaciones no gubernamentales y al fortalecimiento del tejido asociativo en España. Los proyectos son definidos por la fundación como:

- 1) Diagnóstico organizativo
- 2) Plan de fortalecimiento técnico-organizativo de entidades
- 3) Gestión total de la calidad en ONG de acción social. Proyecto TQM-ONG

Los dos primeros constituyen una iniciativa orientada al apoyo y fortalecimiento de entidades de acción social y parten de una metodología de trabajo similar basada en el análisis de las ONG participantes, visita a sus instalaciones, entrevistas con sus responsables, y en la solicitud y análisis de documentación relativa a diferentes áreas (Administración y Financiación, Fiscal, Organización, Jurídica...) que permitirá la elaboración de un informe que será remitido a la entidad objeto de estudio. El informe recoge un conjunto de conclusiones y recomendaciones a través de las cuales, la Fundación Luis Vives busca ayudar a la ONG a mejorar sus procedimientos y resultados, y en definitiva, a mejorar su gestión.

Estos dos proyectos presentan una leve diferencia: mientras que el primero -diagnóstico organizativo- analiza 20 entidades (en su primera edición, en 2002, estudió 12 ONG) y es promovido por la Obra social de Caja Madrid, el segundo, el plan de fortalecimiento técnico-organizativo de entidades, forma parte del programa “Solidaridad + Calidad”,

promovido por la Fundación Solidaridad y Voluntariado de la Comunidad Valenciana y únicamente analiza diez ONG. Por su parte, el proyecto de diagnóstico organizativo permite a la Fundación Luis Vives llevar a cabo un estudio del sector y de sus procedimientos y costumbres administrativas, con el fin de contribuir a la profesionalización y mejora de los resultados y de la gestión de las organizaciones que a él pertenecen. Para ello, la Fundación realizará un seguimiento de la efectividad de los informes realizados sobre las entidades y sobre las propuestas en ellos recogidas.

El tercer proyecto perteneciente al área de calidad de la Fundación Luis Vives se denomina "Gestión Total de la Calidad en las ONG de Acción Social. Proyecto (TQM-ONG)" y es una iniciativa de la Fundación Luis Vives orientada al conocimiento y puesta en práctica de sistemas de gestión de calidad por parte de las ONG en España. Por su interés para esta tesis doctoral, es este tercer proyecto el objeto de estudio en el presente epígrafe.

Como muestra de la decidida apuesta que la Fundación Luis Vives hace sobre la difusión y utilización de sistemas de gestión de calidad en las organizaciones sociales hay que destacar su participación activa (como también la Fundación Solidaridad y Voluntariado de la Comunidad Valenciana) en la elaboración de la norma UNE 165011:2005 EX "Ética. Sistema de Gestión de las ONG" de AENOR, como miembro del Grupo de Trabajo GT#4 y del grupo redactor de la norma (instrumento descrito en el epígrafe 3.1).

3.6.2 Proyecto TQM-ONG

3.6.2.1 Antecedentes y objetivos

La iniciativa de la Fundación Luis Vives orientada más directamente al entorno de los sistemas de gestión de calidad aplicados a las organizaciones sin ánimo de lucro es el proyecto denominado "Gestión Total de la Calidad en las ONG de Acción Social. Proyecto (TQM-ONG)", que cuenta con el apoyo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Con este proyecto, se pretende estudiar el grado de aplicación de distintos sistemas de gestión de calidad de las ONG de acción social en España, así como familiarizar y apoyar en su utilización a aquellas organizaciones que desconocen estos sistemas.

Las razones que impulsan a la Fundación Luis Vives a poner en práctica este proyecto pueden situarse, de acuerdo con la entidad creadora, en la cada vez mayor presencia en la sociedad del Tercer Sector, de la iniciativa social o de la Economía social así como en el importante crecimiento experimentado por las organizaciones sociales en los últimos años. Asimismo, la Fundación destaca la descentralización de los servicios sociales unida a una mayor presión sobre el control del gasto derivado. Por otra parte, esta entidad había observado cómo la mayor exigencia por parte de la sociedad sobre una gestión de los servicios sociales de mayor calidad, eficacia y transparencia no se veía, sin embargo, acompañada de un incremento suficiente en la formación y conocimiento, por parte de las organizaciones sociales, acerca de los sistemas de gestión de la calidad.

Con la implantación de sistemas de gestión de calidad más acordes a las características y peculiaridades de cada ONG, la Fundación Luis Vives persigue que estas organizaciones tengan una mayor orientación a las demandas de sus usuarios al adaptarse mejor y más rápidamente a los cambios en sus necesidades, sean más capaces de aprender de su experiencia seguramente gracias a la mejora en la formación, participación y comunicación de su personal y mejoren el control sobre los gastos y los procesos en que se organiza la ONG.

El proyecto pretende así que la mejora en la gestión interna de la organización redunde en una mejor imagen externa y, de esta forma, la sociedad depositará mayor confianza en este tipo de organizaciones, bien como demandantes de sus servicios sociales, bien como donantes o financiadores de sus actividades.

El proyecto "Gestión Total de la Calidad en las ONG de Acción Social. Proyecto (TQM-ONG)" se inicia en el año 2003 con el propósito de que las ONG de acción social dispongan de la formación, la información y el apoyo necesarios sobre los modelos de gestión de la calidad existentes y que pueden ser implantados en su organización con el fin, entre otros, de mejorar su gestión así como de realizar con mayor eficacia y eficiencia los servicios sociales destinados a sus beneficiarios.

En sus inicios la duración del proyecto se fijó en un año y medio y se planificó trabajar con un número acotado de organizaciones no lucrativas (en torno a diez ONG). Sin embargo, debido a su éxito de acogida entre las organizaciones sociales, la duración del proyecto se amplió a cuatro años (de 2004 a 2008), y el número de ONG participantes alcanza en la actualidad a un total de 41 ONG (García, 2007). Todas estas organizaciones recibirán en el marco del proyecto TQM-ONG la formación necesaria para que puedan implantar los modelos de gestión de calidad que cada organización estime apropiado, acompañando a dicha entidad en la elaboración de una autoevaluación.

Es importante destacar que la Fundación Luis Vives no trabaja únicamente con el fin de asesorar en el ámbito de la calidad a las organizaciones que participan en su proyecto, sino que uno de los objetivos de su estudio es la búsqueda, y difusión posterior, de las buenas prácticas derivadas de la aplicación de los distintos sistemas de gestión de la calidad en las ONG que hayan formado parte del proyecto. Por tanto, y en tanto en cuanto el proyecto TQM-ONG persigue la difusión de buenas prácticas del entorno de la gestión de la calidad para la mejora de otras organizaciones (como las ONGD, en este caso), se considera interesante el análisis de esta iniciativa dentro de esta tesis doctoral.

3.6.2.2 Metodología del proyecto

El proyecto TQM-ONG se basa en la participación e implicación -en un proceso de adopción de sistemas de gestión de calidad- por un período de once meses de un determinado número de ONG españolas del ámbito de la acción social así como en el compromiso de sus directivos y de su personal.

Las bases de la convocatoria de presentación de solicitud establecen que serán las propias entidades quienes deban responsabilizarse de todas las decisiones que se adopten en la implantación del sistema de calidad, logrando generar grandes procesos

de transformación mediante la participación y la implicación. Por ello, el proyecto exige la constitución de un comité de calidad en cada una de las entidades participantes, compuesto al menos por tres personas y con una dedicación mínima de media jornada semanal.

3.6.2.3 Criterios de selección de ONG participantes

En términos generales, las ONG de acción social participantes han de ser de tamaño medio, tener cierta experiencia y disponer de los suficientes recursos para abordar por sí mismas la implantación de un sistema de gestión de calidad.

Además, las bases que regulan la convocatoria para solicitar la participación en el proyecto establecen los siguientes criterios (todos ellos consensuados con el MTAS) de obligado cumplimiento:

- Número de empleados de plantilla estable a jornada completa: diez o más.
- Antigüedad superior a tres años.
- Volumen de ingresos superiores a 100.000 € e inferiores a 5.000.000 €.
- Pertenecientes al sector de la acción social.
- Los colectivos, usuarios o clientes beneficiarios de su actividad han de estar relacionados con la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad del MTAS.
- Debe existir disposición general por parte de la organización (y debe haberse tomado la decisión en firme) de desarrollar un plan de calidad, de acuerdo al Modelo EFQM de Excelencia o similar.
- Debe existir disposición general por parte de la organización (y debe haberse tomado la decisión en firme) de aportar los recursos necesarios para el buen desarrollo del proyecto, fundamentalmente a través de la constitución de un comité de calidad con al menos tres personas y con una dedicación mínima de media jornada semanal.

La Fundación Luis Vives valorará especialmente aspectos cualitativos como la trayectoria de la entidad en su gestión (considerando proyectos desarrollados en los últimos años orientados a la mejora) y la decisión, implicación y compromiso de los órganos de gobierno de la entidad (Junta Directiva o Patronato) en la implantación de sistemas de gestión de la calidad en su organización.

3.6.2.4 Fases del proyecto

El proyecto "Gestión Total de la Calidad en las ONG de Acción Social. Proyecto (TQM-ONG)" consta de dos fases, la primera de las cuáles tiene una finalidad principalmente teórica pues consiste en conocer las mejores prácticas en la gestión de la calidad no solamente en España sino también en otros países europeos como Alemania o Suecia, así como en Estados Unidos, Canadá o Japón.

En esta primera fase, la Fundación Luis Vives tiene como objetivo analizar la relación entre las características de los modelos de gestión de calidad estudiados y las variables de gestión de las organizaciones no gubernamentales. Para ello, se lleva a cabo un

estudio teórico de modelos de gestión de calidad y se procede a la localización de un grupo de siete ONG, a quienes se realiza una serie de entrevistas y encuestas para poder efectuar un estudio de casos. Todo ello se complementa con una revisión bibliográfica y de recursos de Internet necesarios para tener el mejor conocimiento posible sobre el tema objeto de este estudio.

Las siete ONG participantes en la etapa inicial del proyecto en 2003 fueron: Afanías (Madrid), Fundación Gaztelan (Navarra), Programa de extranjeros de Cruz Roja Española (Madrid), Asociación Proyecto Hombre (Madrid), Federación Mujeres Progresistas, Save the children, Asociación Civic-Promocions (Cataluña).

La investigación realizada por la fundación en esta primera fase contribuyó a la puesta en marcha de la segunda, puesto que uno de los principales objetivos del proyecto TQM consiste en que un grupo de ONG españolas implantase modelos de gestión de calidad.

En efecto, la segunda fase tiene como objetivo la implantación, en las ONG participantes, de un sistema de gestión de la calidad, a través de un proceso de formación, acompañamiento y asesoramiento sobre gestión de la calidad, y sobre el Modelo EFQM de Excelencia, en particular.

De forma más concreta, los objetivos específicos del proyecto TQM-ONG esta fase son:

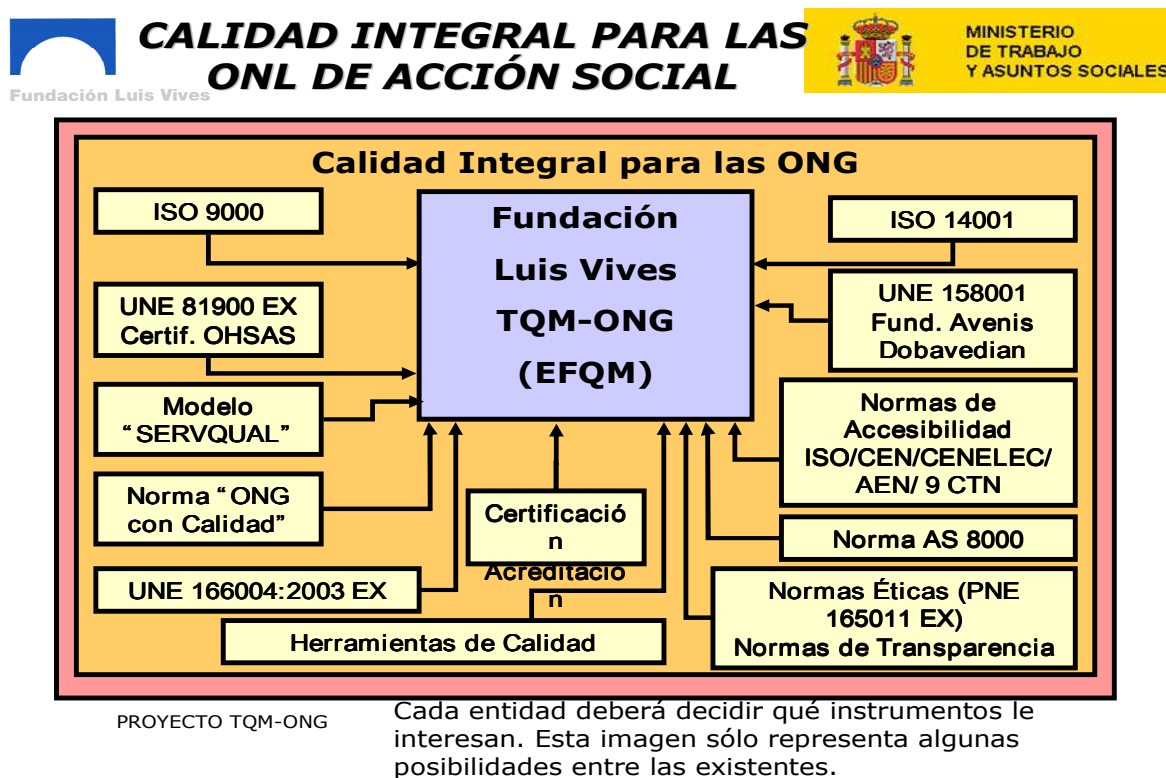
- Informar y formar a las entidades participantes en sistemas de gestión de la calidad y, específicamente, en el Modelo EFQM de Excelencia, generando una cultura hacia la calidad.
- Asesorar para la realización de una autoevaluación formal interna basada en el Modelo EFQM de Excelencia en cada una de las entidades participantes.
- Asesorar en la definición y elaboración de unos planes de mejora, a partir de la autoevaluación realizada.
- Seguimiento y acompañamiento en el desarrollo posterior de los planes de acción en los años sucesivos a la primera autoevaluación.

El proyecto TQM-ONG utiliza como sistema de gestión de calidad de referencia el Modelo EFQM de Excelencia Europea por tratarse de un modelo con reconocido prestigio internacional y de gran difusión en Europa y que, en los últimos años, ha alcanzado un considerable protagonismo también en España, teniendo una apreciable implantación en sectores como la educación, administraciones públicas o en el ámbito mercantil (instrumento descrito en el epígrafe 3.4 de esta tesis doctoral). Además, la fundación considera su idoneidad para el proyecto debido a que el modelo EFQM es un modelo integral que abarca todos los aspectos de la gestión de una organización y, aunque complejo por su amplitud, presenta una característica fundamental para su aplicación al tercer sector, su flexibilidad y adaptabilidad (Proyecto TQM-ONG 2006. Convocatoria para presentación de solicitudes).

No obstante, el proyecto TQM-ONG contempla la posibilidad de permitir a la ONG participante la elección del modelo o sistema de gestión de calidad que, una vez

asesorados por los técnicos de la fundación, consideren más adecuado a las características y necesidades de cada entidad. Así, se proponen diversas alternativas, entre las que se encuentran la norma “ONG con Calidad” o la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR, ambas descritas en el presente capítulo. La figura 3.5 recoge algunos instrumentos de gestión de la calidad propuestos por la Fundación Luis Vives:

Figura 3.5: Calidad integral para las ONL de acción social. Proyecto TQM-ONG



Fuente: www.fundacionluisvives.org, 2004

Cualquiera que sea la elección, el proyecto exige que la alta dirección en gestión de calidad de la ONG se asegure de que se ha establecido, implantado y mantenido un sistema de gestión de la calidad eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos de la calidad.

La formación de las ONG participantes en el proyecto TQM-ONG sobre los sistemas de gestión de calidad es fundamental para la elección del modelo más apropiado para cada entidad, como asegura Vidal García, coordinador de Calidad de la Fundación Luis Vives, quien afirma que “antes de decidir qué modelo aplicar, conviene sopesar sus implicaciones en términos de costes, tiempo a invertir y capacidad de gestionar el cambio dentro de la organización” (García, 2002).

Por esta razón, en esta segunda etapa del proyecto TQM-ONG, la fundación aplica lo que denominan una metodología de investigación-acción participativa, en la que un conjunto de ONG recibe la formación adecuada en aspectos de gestión de calidad y en los modelos existentes para después realizar una autoevaluación de la calidad de su gestión, siempre tutorizados por el personal de la Fundación Luis Vives. A partir de

estos pasos, las organizaciones participantes estarán en condiciones de elaborar planes de acción para la mejora, que, junto con el informe de autoevaluación, constituyen un primer resultado del proyecto.

A partir de este punto, la entidad participante se compromete a implantar en su organización enfoques de gestión de la calidad que se recomienden en el proyecto y a interactuar, en esta implantación, con la propia fundación y con el resto de ONG participantes en el proyecto.

Otro de los objetivos perseguidos por la Fundación Luis Vives con este proyecto es la difusión de buenas prácticas de gestión en las ONG, lo que se pone de manifiesto en el *Manual de ayuda para la gestión de entidades no lucrativas* (Asís et al, 2002) fruto del “Programa de diagnóstico de entidades no lucrativas” desarrollado a lo largo de 2002.

En este programa, un equipo multidisciplinar de la Fundación Luis Vives analizó doce entidades no lucrativas que, de forma voluntaria, quisieron ser analizadas en tres áreas (jurídica, organizativa y fiscal). A partir de este estudio y una vez detectadas las principales fortalezas y debilidades de las organizaciones del sector, la Fundación decide elaborar el citado manual de ayuda para la gestión de entidades no lucrativas con el objetivo de lograr en estas organizaciones una mayor eficacia y eficiencia en el desempeño de sus actividades y garantizar así el cumplimiento del fin social para el que fueron creadas. En definitiva, el propósito último de esta fundación, como se ha visto anteriormente, es el fortalecimiento y la ayuda a las ONG a mejorar su gestión, mediante las propuestas y recomendaciones que se recogen en el manual.

Por otra parte, la Fundación Luis Vives destaca en su proyecto TQM-ONG la fuerte responsabilidad e implicación que debe tener la alta dirección de las entidades participantes en la gestión de la calidad. Por este motivo, el proyecto organiza jornadas de sensibilización para los directivos de estas entidades y además obliga a que la ONG analizada se comprometa a crear un comité de calidad.

A juicio de la fundación, los miembros de la alta dirección de una entidad no lucrativa comprometida con la gestión de la calidad deben definir y promover una cultura de calidad en la organización, mediante la motivación e impulsando la participación, así como una política y unos objetivos concretos de la calidad. Así mismo, y conocedores del importante consumo de recursos de diversa índole que supone la implantación de un modelo de gestión de la calidad, sobre todo teniendo en cuenta las carencias en recursos de que adolece en términos generales el Tercer Sector, la Fundación Luis Vives recomienda que la entidad analice si dispone de los recursos necesarios para formar parte de este proyecto y que asegure que se implantan los procesos apropiados, optimizando de esta manera los recursos.

Por otra parte, la alta dirección debe asegurarse de que el modelo de gestión de la calidad elegido e implantado se encuentre efectivamente orientado a los clientes de la entidad, si bien, la definición del “cliente” en el entorno no lucrativo plantea, en términos generales, bastante controversia. Algunos de los instrumentos de gestión de calidad creados específicamente para las organizaciones no lucrativas (como la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR o la norma “ONG con calidad” -incluidos en el presente capítulo-) están de acuerdo en adoptar el

término “cliente” para hacer referencia al usuario o destinatario final de los programas y las actividades desarrolladas por las organizaciones no lucrativas.

Si bien el término procede del entorno empresarial y tiene unas connotaciones claramente mercantilistas, se piensa que el concepto de “cliente” recoge de forma más contundente todos los derechos que confiere a un usuario la utilización de, por ejemplo, la actividad desarrollada por una ONG, a diferencia de los vocablos “usuario” o “beneficiario” que parecen no atribuir tan directamente estos derechos. Por otro lado, hay que tener en cuenta que en el caso de las entidades no lucrativas, el término “usuario” no recoge a todos los clientes de una ONG, puesto que existen varias opiniones en el sector que consideran que también los financiadores o donantes pueden ser clientes de este tipo de organizaciones. Por ambas razones, y puesto que una de las señas de identidad de los sistemas de gestión de la calidad es la “orientación al cliente”, se decide importar el término y mantenerlo en el entorno no lucrativo.

Una vez implantado el modelo de gestión de calidad seleccionado por la entidad, y como en todo proceso realimentado, los miembros de la alta dirección han de revisarlo periódicamente para cerciorarse de que el sistema permite a la ONG alcanzar sus objetivos de calidad y además deberán tomar las acciones pertinentes que permitan la mejora del propio sistema de calidad.

3.6.2.5 Resultados del proyecto

La investigación sobre modelos y normas de calidad aplicables a las ONG de acción social desarrollada por el proyecto TQM-ONG de la Fundación Luis Vives dio como resultados la obtención de información procedente de 183 entidades de 40 países en las que se localizaron 59 modelos y normas de gestión de la calidad. Hay que destacar que, para obtener estos datos, la Fundación contactó con 749 entidades de acción social en un total de 74 países (Abella, 2004).

Esta investigación permitió a sus autores conocer el modelo de gestión de calidad más apropiado -a juicio de la Fundación- para implantar en las ONG analizadas: el Modelo Europeo de Excelencia EFQM. La propia Fundación Luis Vives formó y asesoró a las organizaciones integrantes en el proyecto en la implantación del modelo, proceso que tuvo como resultado la preparación de estas entidades para la obtención del Sello EFQM del Club Gestión de Calidad. Algunas de ellas, como la Fundación Proyecto Hombre Navarra y la Fundación Gaztelan consiguieron el Sello de bronce europeo (200-400). En concreto, Gaztelan, tras su primera autoevaluación en junio de 2005, resultó certificada con este sello por la Fundación Navarra para la Calidad.

El estudio de la Fundación Luis Vives pone de manifiesto además que, aunque el sector no lucrativo en España está avanzando en el terreno de la calidad, se observa cierta carencia en el sector de sistemas y modelos de gestión de la calidad adecuados a organizaciones de acción social de tamaño pequeño y mediano, lo que constituye un problema importante debido a dos aspectos: por un lado, el sector de entidades sociales está formado por unas 12.000 organizaciones denominadas pequeñas y muy pequeñas, y por otra parte, son precisamente estas organizaciones de menor dimensión las que se van a encontrar con mayores problemas a la hora de implantar modelos de gestión de la calidad (Abella, 2004).

Otros resultados del proyecto TQM-ONG se han materializado en la jornada de intercambio sobre "Gestión de la Calidad" que la Fundación Luis Vives celebró en octubre de 2005 con los siguientes objetivos:

- Crear un espacio de intercambio y debate, con enfoque práctico, entre entidades del Tercer Sector Social que contaran con cierta trayectoria en distintos sistemas de gestión de la calidad y entidades noveles en esta línea.
- Avanzar en la descripción de los distintos sistemas de gestión de la calidad, profundizando en las ventajas, inconvenientes y dificultades en el camino de la implantación.
- Clarificar la idoneidad de los distintos sistemas y normas en función de la situación y objetivos perseguidos por cada entidad.

Para alcanzar estos propósitos, la Fundación eligió a cuatro ONG que se encontraban en cierto estado de avance en la aplicación de distintas normas y sistemas de gestión de la calidad: Cruz Roja (que había aplicado la norma "ONG con calidad"), Fundación Gaztelan (Modelo EFQM de Excelencia), COGAMI (normas ISO) y ASECEDI (normas propias). La Fundación Luis Vives publicó en 2005 en su página Web las conclusiones de esta jornada así como los materiales aportados por las cuatro ONG participantes en el documento "Las ONG españolas y la Agenda social europea".

Las organizaciones participantes en estas jornadas aportaron sus experiencias al respecto y generaron reflexión y debate a partir de las siguientes cuestiones:

- ¿Por qué su entidad apostó por este sistema?
- Recursos que ha tenido que invertir su entidad para comenzar a trabajar en esta línea.
- Esfuerzos y dificultades que ha supuesto a su entidad la implantación del sistema.
- Fase en la que se encuentra su entidad.
- Enumerar, de modo breve, las ventajas e inconvenientes fruto de la "adhesión" al sistema.

Otro de los frutos de este proyecto, dada su aceptación por parte de las entidades de acción social y el apoyo mostrado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, es la elaboración por parte de la Fundación Luis Vives de la "Guía para la aplicación del Modelo EFQM de Excelencia en entidades de acción social", publicada en 2007. No en vano, en este año se desarrolla la 5ª edición del proyecto TQM-ONG y se aprueba una sexta para el año 2008.

En esta guía, la Fundación Luis Vives realiza, a partir de su experiencia en el proyecto TQM-ONG, una interpretación del Modelo EFQM de Excelencia coherente con la idiosincrasia de las entidades de acción social (tipos de servicios, importancia del voluntariado y del trabajo en red, etc.) así como una adaptación de su lenguaje al entorno no lucrativo.

Como otro de los resultados de este proyecto, cumpliendo el objetivo de difusión de prácticas en gestión de calidad en ONG, hay que citar también el estudio realizado por el coordinador de calidad de la Fundación Luis Vives -J. Vidal García- denominado

“Instrumentos para la gestión de la calidad en las ONG: perspectiva internacional” publicado en 2007.

3.6.3 Valoraciones

Como se ha citado en la introducción de este epígrafe, el proyecto TQM-ONG desarrollado por la Fundación Luis Vives no es un instrumento de gestión de calidad propiamente dicho pero sí constituye una valiosa iniciativa en el ámbito de las ONG al promover la adopción de la cultura de la calidad por el sector no lucrativo así como la formación y el apoyo a la implantación de estos instrumentos.

El proyecto TQM, en principio elaborado para las ONG de acción social, tiene también como objetivo difundir las buenas prácticas de gestión de la calidad tratando así de contribuir a la mejora de otras organizaciones, incluso no participantes en el proyecto. Esto supone una importante fuente de conocimiento sobre calidad para las ONGD debido a la gran similitud existente en ambos subsectores.

De forma más concreta, pueden extraerse las siguientes valoraciones sobre esta iniciativa:

3.6.3.1 Valoraciones positivas

- A través del proyecto TQM-ONG, la Fundación Luis Vives persigue una mayor adaptación de los sistemas de gestión de calidad a las características y peculiaridades de cada ONG. Con ello, el proyecto busca que estas organizaciones consigan orientarse de manera más fiel a las demandas de sus usuarios, al adaptarse mejor y más rápidamente a los cambios en sus necesidades. Además, y gracias a la mejora en la formación, participación y comunicación de su personal, serán más capaces de aprender de su experiencia y mejorarán el control sobre los gastos y los procesos en que se organiza la ONG.
- El proyecto propugna que la mejora en la gestión interna de la organización conseguida gracias a la implantación de un sistema de gestión de la calidad redundará en una mejor imagen externa y, por tanto, la sociedad depositará mayor confianza en este tipo de organizaciones, bien como demandantes de sus servicios sociales, bien como donantes o financiadores de sus actividades. Para el sector de las ONG de cooperación al desarrollo, estos objetivos son también deseables, lo que puede impulsarles a adoptar este tipo de sistemas.
- En sus inicios, el proyecto TQM dio libertad de elección a las ONG participantes respecto al instrumento, sistema o modelo de gestión de calidad a implantar, según la organización lo encontrara más conveniente en cada caso. En este sentido, el proyecto cita instrumentos como la norma “ONG con Calidad” o la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR, ambos descritos en el presente capítulo. En las etapas más recientes del proyecto, se fomenta especialmente el uso del Modelo europeo EFQM de Excelencia. La elección de un determinado instrumento de gestión de calidad, por parte del proyecto TQM, puede constituir una ayuda importante para el sector no lucrativo

(no sólo para las ONG de acción social, como contempla aquí la Fundación Luis Vives, sino también para las de cooperación al desarrollo) a quien puede facilitar - gracias a la formación, acompañamiento y asesoramiento específico para estas organizaciones- su acceso a un modelo de gestión de calidad ampliamente reconocido como es el citado Modelo EFQM de Excelencia.

- Los responsables del proyecto afirman que la experiencia de implantación de instrumentos de gestión de calidad en las ONG participantes ha permitido constatar y reafirmar algunas de las ventajas a corto plazo propias de la calidad: aumento de la autocrítica, reafirmación o revisión de la identidad, reorientación hacia las necesidades de los grupos de interés (en particular hacia los usuarios), potenciación de la participación y del trabajo en equipo, mejora de la comunicación, incremento de la implicación y del sentimiento de pertenencia de las personas de la organización. Además, se consigue aunar el esfuerzo de varios actores fundamentales: la Administración pública (financiador), las entidades beneficiarias y la entidad promotora.
- El proyecto presenta, además, otros resultados como el aumento de la profesionalización en las ONG, a todos los niveles, en aspectos relacionados con la calidad así como el fomento de la participación democrática interna. Así, se ha observado una alta participación de las personas integrantes de las entidades que han participado en el proyecto.

3.6.3.2 Valoraciones negativas

Para las ONGD existe un obstáculo importante con respecto a esta iniciativa como es la preferencia del proyecto hacia las ONG de acción social, principales destinatarias del proyecto TQM de la Fundación Luis Vives. Por otra parte, y a pesar de las muchas similitudes entre ambos ámbitos (cooperación al desarrollo y acción social), existen ciertas peculiaridades, como la dificultad de implantar los sistemas de gestión de calidad en la fase final de la actividad -la intervención sobre el terreno- en el primero así como la existencia de ONG contrapartes y la internacionalización del ámbito de intervención, que podrían plantear dificultades a la hora de importar esta iniciativa al ámbito de las ONGD.

En cuanto a la experiencia derivada de la puesta en marcha del proyecto TQM-ONG en las ONG de acción social participantes, pueden extraerse las siguientes limitaciones:

- La implantación de sistemas de gestión de calidad TQM-ONG ha puesto de manifiesto, una vez más, que los recursos con que cuentan estas organizaciones son generalmente muy limitados, lo que se traduce en muchos casos en la inexistencia de equipos de gestión. Este obstáculo impide a algunas ONG la continuidad, especialmente, a las más pequeñas.
- El proyecto detecta una insuficiente formación e información sobre la oportunidad, ventajas e implicaciones de aplicar sistemas de gestión de calidad en las ONG.
- Otras carencias detectadas en las ONG participantes son la falta de visión integral, la distorsión de la identidad, la resistencia al cambio o la falta de autocrítica.

3.7 Normas ISO 9000

Las normas de la serie ISO 9000 permiten un lenguaje común que unifica los criterios de gestión de la calidad en todo el mundo y han sido adoptadas por más de un centenar de países (AENOR, 2002).

El origen de la calidad (en su vertiente de inspección) hay que situarlo en la Segunda Guerra Mundial, donde se comenzó con la inspección del armamento. En la industria, el control de calidad surge algunos años después, recogándose sus principios en el “Manual de control de calidad” de J.M. Juran, que data de 1951, y que aún en la actualidad constituye un documento de referencia en la gestión de la calidad.

Los antecesores de las normas ISO 9000 pueden encontrarse en estándares definidos para el aseguramiento de la calidad en entornos militares a partir de la década de los 60. Así, la institución de estándares británicas (BSI) publicó en 1979 la norma BS5750, siendo ésta la norma más comúnmente considerada como germen de la futura ISO 9000 la cuál surge en 1987 como un nuevo estándar mundial para la gestión de la calidad.

Siete años después se publicó una revisión de las normas ISO que pasó a denominarse ISO 9000:1994 y que permaneció vigente hasta el desarrollo y aprobación en el año 2000 de las actuales ISO 9000:2000.

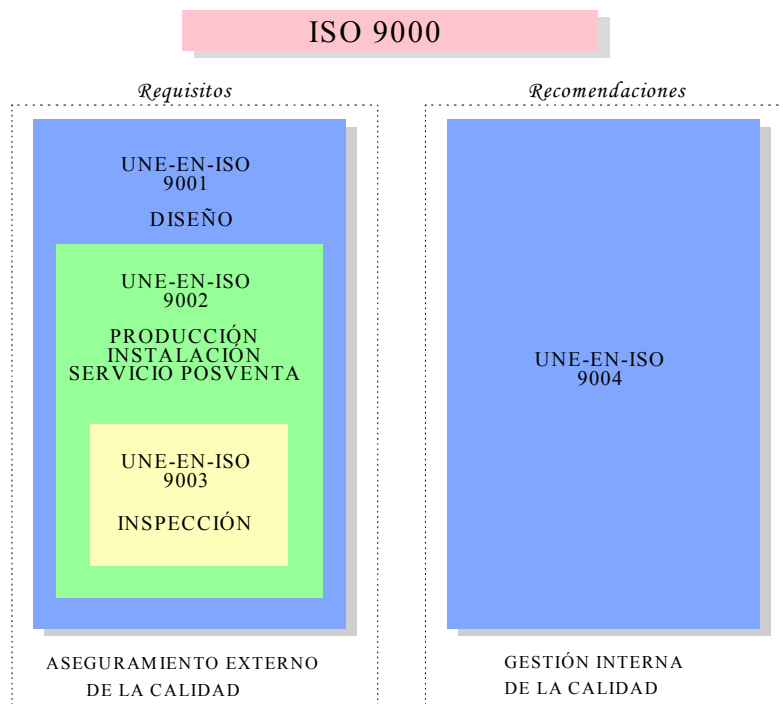
3.7.1 Normas ISO 9000:1994

La serie ISO 9000 está formada por un conjunto de normas internacionales cuyo objetivo es proporcionar guías para la gestión de la calidad así como definir requisitos generales para los sistemas de calidad. Para ello, ISO 9000 crea un núcleo común genérico de normas aplicable a un amplio campo de sectores de la industria y la economía, normas que en esta versión de 1994 se encuentran orientadas hacia el cumplimiento de requisitos, la estabilidad de los procesos y el ciclo productivo.

Por otra parte, las normas del año 1994 identificaban cuatro tipos o categorías de productos: material (hardware), soporte lógico (software), materiales procesados y servicios. En estas categorías de productos se englobaba a todas las clases de productos suministrados por las organizaciones, a diferencia de la versión ISO 9000:2000 que considera producto a todos los posibles derivados de los procesos de las empresas.

Las normas ISO 9000:1994 se componían de un conjunto de varias normas internacionales, cuya estructura y requisitos aparecen esquematizados en la figura 3.6:

Figura 3.6: Estructura de las normas ISO 9000:1994

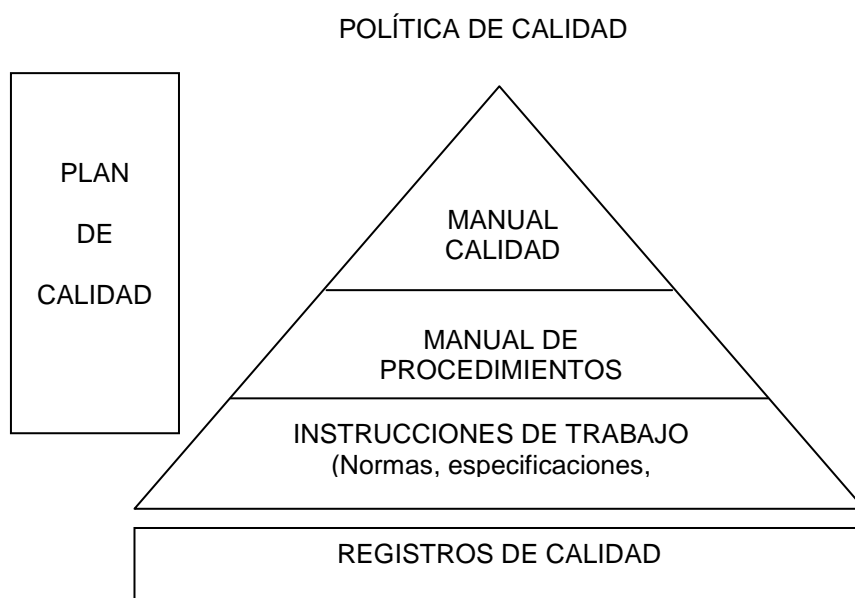


Estas normas se describían como:

- Las normas ISO 9000 e ISO 9004. Ambas normas proporcionaban directrices para la gestión interna y, mientras que la primera de ellas servía de guía en la utilización y selección de las demás normas, la segunda, recogía los principios directores y elementos básicos para la implantación de un sistema de calidad.
- Las normas ISO 9001, 9002 y 9003. Este conjunto de normas, como muestra la figura 3.6, especificaba los requisitos de los sistemas de calidad, a partir de los cuáles la empresa podía demostrar a su cliente su capacidad para controlar los procesos y elaborar bienes y servicios conformes. La norma ISO 9001 contiene a la 9002, y ésta, a su vez, a la 9003, siendo ésta última la menos exigente.

Los requisitos expuestos tanto por la norma ISO 9002 como por la ISO 9001 deben documentarse de forma adecuada. Así la figura 3.7 muestra la estructura piramidal de la documentación tal como exigía la norma ISO en su versión 1994 y que recoge los elementos del sistema de calidad implantado por una empresa: política de calidad, manual de calidad, manual de procedimientos, instrucciones de trabajo, registros de calidad y planificación de la calidad.

Figura 3.7: Estructura de la documentación de un sistema de calidad ISO 9000:1994



3.7.2 Normas ISO 9000:2000

Las normas ISO 9000:2000 pueden ayudar a cualquier organización (incluidas las no lucrativas) a mejorar su gestión de la calidad, o lo que es lo mismo, a garantizar que sus servicios se satisfagan o que se responda a las necesidades de los clientes de una manera eficaz y eficiente. Por tanto, la norma ISO proporciona una referencia, o modelo de buenas prácticas, en virtud del cuál, la organización puede evaluar sus procesos y sistemas de gestión.

La revisión de las normas ISO aprobada en diciembre del año 2000 recoge algunas variaciones con respecto a las normas ISO 9000:1994, como el cambio en la definición del producto (que incluye también a los servicios) o la consideración de todos los sectores y tamaños de organización, si bien, la modificación más sustancial hace referencia a la nueva orientación de esta familia de normas. En este sentido, la adopción de un sistema de calidad según las normas ISO 9000:2000 orienta el funcionamiento de la empresa hacia la satisfacción del cliente, basándose principalmente en la mejora continua y en el liderazgo como filosofía para lograr esta satisfacción y promueve la gestión por procesos. Además, se utiliza la medición de la satisfacción del cliente para determinar las prestaciones del sistema.

Así, se puede afirmar que la versión ISO 9000:2000 trasciende la concepción propia del “aseguramiento” para definir un sistema de gestión enfocado a la mejora continua. Además, el nuevo diseño de la familia ISO 9000 permite la aproximación a la “Calidad Total” ya que incorpora al cliente de manera activa y asume el enfoque de procesos. De esta forma, las organizaciones deberán identificar sus procesos y conforme a éstos, establecer la planificación, la gestión y la evaluación para identificar oportunidades de mejora que permita alcanzar la satisfacción del cliente.

Otro de los cambios significativos en esta versión hace referencia a la mayor implicación de la alta dirección, a la mayor claridad y comprensibilidad de los textos y a la mayor compatibilidad con la norma ISO 14000. Además, la versión 2000 requiere menos documentación del sistema de calidad.

Se aprecian además algunos cambios en la terminología empleada en la norma. Así, se pasa de “suministrador” a “organización” y de “subcontratista” a “proveedor”.

La norma ISO 9000:2000 hace hincapié en la necesidad de evaluar la eficacia de la formación, en la importancia del suministro de información relevante y de la comunicación interna y externa, así como en la necesidad de evaluar instalaciones y factores físicos y humanos del entorno de trabajo que puedan afectar a la calidad del producto.

Para facilitar la implantación de la norma ISO 9000, las organizaciones pueden establecer indicadores de calidad o aplicar instrumentos de gestión de la calidad total y la mejora continua como la rueda de la calidad de Deming (PDCA: Plan, Do, Check, Act).

Con el fin de conducir a la organización hacia el éxito a largo plazo, la norma ISO 9000:2000 se basa en ocho principios de gestión de la calidad:

- Organización enfocada al cliente:

La nueva versión de la ISO 9000 considera fundamental que la organización conozca las necesidades actuales y futuras de los clientes, para así poder satisfacerlas.

- Liderazgo:

A través del cuál se intenta crear un ambiente interno de trabajo donde el personal se involucre en la consecución de los objetivos de la organización.

- Participación del personal:

Consiste en fomentar las habilidades del personal para ayudar a la consecución de los objetivos de la organización.

- Enfoque basado en procesos:

Definiendo proceso como el conjunto de actividades relacionadas que permiten transformar elementos de entrada en resultados.

- Enfoque de sistema para la gestión:

Permite identificar, entender y gestionar los procesos interrelacionados como un sistema que contribuye a la eficacia y eficiencia de una organización en el logro de sus objetivos.

- Relación mutuamente beneficiosa con el proveedor, lo que aumenta la capacidad de ambos para crear valor

- Mejora continua.

- Enfoque basado en hechos para la toma de decisión.

La mejora continua, elemento fundamental de la gestión de la calidad, constituye un objetivo permanente para la organización. Para ello se propone un enfoque basado en hechos para la toma de decisiones de tal forma que el análisis de los datos y la información obtenida por la organización sirvan de base para la planificación.

3.7.3 Composición y requisitos

En la actualidad, la familia de normas de la serie ISO 9000 está formada por:

- Norma ISO 9001:2000, que contiene los requisitos y las especificaciones que debe cumplir un sistema de gestión de calidad. Esta norma única de certificación se apoya y complementa en las dos normas siguientes:
- Norma ISO 9000:2000, que contiene los principios de un sistema de gestión de calidad y define los fundamentos y términos relacionados con dicho sistema, y
- Norma ISO 9004:2000, que son directrices para la mejora del desempeño (diseñada para ser utilizada de forma conjunta con la ISO 9001 como un par coherente de normas que se complementan entre sí).

A diferencia de la versión 1994, que contenía veinte elementos, la norma ISO 9000:2000 define cinco tipos de requisitos:

- Sistema de gestión de calidad
- Responsabilidad de la dirección
- Gestión de recursos
- Realización del producto / servicio
- Medición, análisis y mejora

3.7.4 Fases de implantación

La dirección de la organización debe iniciar el proceso y seleccionar un asesor externo cuando se haya optado por esta alternativa. A continuación, ha de identificarse al cliente, los requisitos del producto o servicio a él destinado y establecer el estándar mínimo de calidad para dicho producto.

La organización ha de contar con sistemas de control eficaces, identificados, planificados y documentados así como de un sistema de prevención de errores: no conformidades, reclamaciones, indicadores, acciones correctoras y preventivas.

Las fases a seguir para implantar un sistema de gestión de calidad ISO en una organización son las siguientes (Cobo, 2007):

1ª Fase: Elaboración del diagnóstico inicial de calidad

Esta fase tiene como objetivo conocer la situación actual de la organización lo que permite determinar cuál es su punto de partida.

Las acciones a llevar a cabo en esta fase son las siguientes:

- Identificar los principales procesos de la organización.
- Analizar las políticas de calidad.
- Establecer las necesidades de formación.
- Analizar la disponibilidad de recursos.
- Identificar qué mediciones, indicadores y objetivos se está utilizando.
- Estudiar el grado de cumplimiento existente de los requisitos establecidos en la norma ISO 9001.

El resultado de esta fase es el informe o auditoría de diagnóstico de calidad, que recoge los aspectos anteriores.

2ª Fase: Diseño del plan de desarrollo del sistema de gestión de calidad

Una vez conocida la situación al respecto de la calidad de la organización, deberán desarrollarse las siguientes de tareas:

- Elaborar un cronograma de trabajo, estableciendo un calendario concreto, con responsables y plazos.
- Diseñar un plan de formación y de comunicación para el personal sobre el sistema de gestión de calidad.
- Constituir la organización necesaria para llevar a cabo la implantación del sistema de gestión de calidad. En concreto, debe tenerse en cuenta:
 - La figura del responsable de calidad y las responsabilidades de la dirección de la organización.
 - El comité de calidad: órgano responsable del seguimiento del proceso, quien verificará el efectivo cumplimiento de los hitos y actividades, el control de quejas y las reclamaciones.
 - Posibles grupos de calidad, para cada una de las direcciones, servicios o procesos.
 - Designación de las tareas de los distintos responsables y grupos de trabajo.

El resultado de esta fase será una planificación ratificada y un calendario de actividades.

Fase 3ª: Elaboración de la documentación del sistema de gestión de calidad

Los responsables designados en la etapa anterior desarrollarán la base documental exigida y que consta de:

- Manual de Calidad (con la política y objetivos de calidad).
- Mapa de procesos, con sus interrelaciones.
- Procedimientos del sistema de gestión de calidad.
- Instrucciones de trabajo (en su caso).
- Registros.
- Otra documentación (normativa interna y externa,...).

Estos documentos y registros constituyen el resultado de la tercera fase.

Fase 4ª: Implantación del sistema de gestión de calidad

En esta fase han de implantarse los procedimientos operativos necesarios para ejecutar el plan de desarrollo del sistema de calidad (medición, control de no conformidades, acciones correctoras, etc.), adopción de las responsabilidades de cada agente del proceso, seguimiento o establecimiento de indicadores o cuadros de mando, etc.

Además deberá examinarse aquí la disponibilidad de recursos y replantear el proceso de desarrollo de tareas si fuera necesario.

El resultado de esta fase será la puesta en marcha del sistema.

Fase 5ª: Seguimiento de la implantación

El seguimiento y evaluación del sistema de gestión de calidad permite comprobar el grado de cumplimiento real sobre las políticas y procedimientos aplicados. En caso necesario, deberán introducirse los ajustes y modificaciones necesarios para su correcto funcionamiento (retroalimentación del sistema).

El desarrollo de esta fase exige que:

- las auditorías sean realizadas por personal formado e independiente de las áreas a auditar,
- se identifiquen las desviaciones de cada uno de los procesos,
- se ajuste el sistema realizando las modificaciones que sean precisas en la documentación,
- la dirección revise el sistema de gestión de calidad.

El resultado de esta fase es comprobar el cumplimiento de los requisitos del sistema de gestión de calidad.

Fase 6ª: Verificación de objetivos / certificación

Tras la implantación en la organización del sistema de gestión de calidad, se puede optar, si se estima conveniente, por solicitar su certificación.

Los pasos que suelen seguirse en un proceso de certificación de un sistema de gestión de calidad son:

- Presentación de solicitud de certificación ante la entidad certificadora.
- Estudio de la documentación de la organización por la entidad certificadora.
- Visita previa de un equipo auditor a la organización.
- Auditoría inicial en la organización.
- Presentación del plan de acciones correctoras.
- Aprobación por la certificadora, firma del contrato y, en su caso, emisión del certificado.

El resultado de esta fase es la certificación del sistema.

Posteriormente, se lleva a cabo un mantenimiento del sistema de calidad con la elaboración de auditorías de seguimiento anuales.

3.7.5 Las Normas ISO 9000 en el Tercer Sector

En el sector no lucrativo, tanto en España como en otros países, existen numerosas experiencias de implantación de la norma ISO 9000. El estudio sobre calidad en las ONG de la Fundación Luis Vives (García, 2007) afirma que “la norma ISO 9000, en su versión 1994, puede ser la que haya obtenido una mayor implantación entre las organizaciones sociales de nuestro país”.

No obstante, también en este sector aparecieron críticas similares a las arrojadas por el entorno empresarial, donde la versión de la norma de 1994 resultaba excesivamente burocrática y costosa constituyendo además un mínimo exigible a las organizaciones (se implanta la norma porque el resto también lo hace), y que, si bien, obligaba a las empresas a mantener registros, documentación de los procesos, etc., no contribuía a mejoras relevantes en la gestión.

Análogamente, estos aspectos de la norma ISO 9000:1994 provocaron en las entidades no lucrativas cierto rechazo sobre los instrumentos de gestión de calidad. En concreto, un estudio europeo sobre la certificación de esta norma en el Tercer Sector resalta las principales razones del escepticismo de las organizaciones no lucrativas ante las normas ISO (Van Pachterbeke, 1999):

- La importante inversión en recursos: gastos de consultoría, inversión en formación de personal, coste de la certificación propiamente dicha y tiempo de dedicación.
- La inadecuación de las normas a la realidad de las entidades del Tercer Sector. Existe la opinión en estas organizaciones de que las normas ISO han sido concebidas para empresas tradicionales industriales y manufactureras, de gran tamaño y que, por tanto, es preciso traducirlas y adaptarlas a la realidad del sector no lucrativo, es decir, de las pequeñas y medianas organizaciones que ofrecen una gama variada y flexible de servicios (culturales, sociales y económicos) a las personas.
- La inadecuación a las peculiaridades del Tercer Sector de los métodos y procedimientos utilizados para obtener la certificación ISO (procedimientos largos y formales, que necesitan una importante inversión temporal).
- La certificación ISO 9000:1994 propone una aproximación bastante reductora de la calidad. Se limita al aseguramiento externo de la calidad y, en este sentido, desatiende ciertos aspectos importantes de la calidad. Por ejemplo, no considera los impactos de la actividad sobre el medio ambiente. Así, por ejemplo, bajo la cubierta de su certificado ISO 9000, una organización puede ocultar una situación ecológicamente intolerable, aún ofreciendo un producto que responda a las exigencias de los clientes. La certificación ISO 9000 se limita únicamente a certificar que la empresa produce la calidad que ella misma ha prometido a sus clientes.

De esta forma, y aunque globalmente el Tercer Sector reconoce que la certificación ISO 9000 es una herramienta potente y que puede contribuir, en cierta medida, a mejorar la gestión interna de la empresa, la existencia de estas limitaciones en las normas ISO 9000:1994 derivó en la búsqueda de otros modelos de gestión de calidad más adecuados a estas organizaciones.

Por ello, en los últimos años, y una vez sometidas las normas de calidad existentes a las exigencias del mercado y a las reflexiones de empresas y organizaciones, empiezan a cobrar fuerza en el sector no lucrativo otros instrumentos menos rígidos y formalizados, y más orientados a la excelencia, a la gestión por procesos y a la mejora continua, como el Modelo europeo EFQM de Excelencia o la propia versión de las normas ISO 9000:2000.

Esta nueva orientación de los instrumentos de calidad hacia la mejora continua y la gestión por procesos resulta más afín a la filosofía de funcionamiento y necesidades de las ONG que las anteriores normas en su versión más rígida y burocrática, lo que ha conducido a un incremento en la implantación de este tipo de instrumentos.

3.7.6 Normas ISO 9000 en ONG de acción social

Existen en España varias experiencias de implantación de normas ISO en sus versiones de 1994 y 2000, entre ellas (Berzosa et al., 2005):

- La Fundación Candeal (Proyecto Hombre) en Burgos, cuyo objetivo es atender a las personas con problemas de dependencia con el fin último de lograr su desarrollo personal e inserción social, ha implantado la norma ISO 9001:2000 en sus actividades de prestación de servicios de prevención y rehabilitación a estas personas así como a sus familiares. La organización afirma que esta iniciativa, junto a la creación de la comisión de calidad, le ha supuesto una reelaboración y reestructuración global, en clave de mejora continua.
- La Fundación benéfico-asistencial “Lesmes”, creada en Brugos en 1996 y cuya misión es la integración sociolaboral de personas en situación o en riesgo de exclusión social, ha adoptado un modelo de gestión por procesos para la implantación del sistema de gestión de la calidad en sus centros, programas y empresas. La fundación ha obtenido el certificado de gestión de la calidad según la norma ISO 9001:2000.

El sistema de gestión de calidad de la Fundación Lesmes se basa en la mejora continua y persigue los siguientes objetivos: mejorar la gestión y organización interna; aumentar la satisfacción de los clientes y usuarios mediante el cumplimiento de sus requisitos; disminuir los costes de no calidad e introducir en la organización la cultura de la mejora continua, así como, proporcionar datos e información sobre el funcionamiento de la organización, para que en los diferentes niveles, se puedan tomar decisiones eficaces basadas en el análisis de los hechos.

- La Asociación Coruña Solidaria ha implantado y certificado su sistema de gestión de calidad conforme a la norma ISO 9001:2000 en “Gestión de Proyectos Europeos de Inserción Sociolaboral”.
- La asociación “Surt, Associació de Dones per la Inserció Laboral” cuenta con un certificado ISO 9001:2000 para las actividades del “Proceso de diseño y gestión de proyectos de inserción laboral de mujeres” que incluye: itinerarios de inserción, formación ocupacional y profesional, servicios de auto-ocupación y auto-empresa y proyectos de investigación. Además, la asociación se encuentra en proceso de implantación de planes estratégicos de gestión de la calidad basados en la sistemática ISO 9001:2000.
- La “Fundació Engrunes”, creada en Barcelona en 1982 y cuya misión es la lucha contra la pobreza y la exclusión social a través de la inserción laboral y social, cuenta con una triple certificación en calidad y medio ambiente. Esta fundación ha obtenido la certificación en gestión de la calidad según ISO 9001:2000 y en gestión medio ambiental ISO 14001:2004 y EMAS para las actividades de rehabilitación y mantenimiento de viviendas, recogida selectiva y clasificación de residuos sólidos urbanos, venta de productos de segunda mano y la inserción sociolaboral de colectivos en peligro de exclusión social, con un total de 96 trabajadores implicados. Con esta triple certificación, la entidad afirma haber mejorado su competitividad para la concesión de contratos públicos y confirma su compromiso con la satisfacción del cliente y el buen comportamiento ambiental.
- La Asociación “Mensajeros de la Paz” (Madrid) obtiene en marzo de 2005 la certificación del cumplimiento de la norma ISO 9001:2000 en el cumplimiento de su misión destinada a acoger en unidades de convivencia a menores en situación de desamparo, guarda o tutela de la Comunidad de Madrid

3.7.7 Normas ISO 9000 en ONGD

A nivel internacional, la organización de ayuda humanitaria Medair, con sede en Suiza es una de las pocas ONG de ayuda de emergencia en obtener el certificado de calidad ISO 9001 a nivel mundial (www.medair.com, 2007). Su sistema de gestión de calidad está basado, no únicamente en la satisfacción de los donantes, sino también, en la de los beneficiarios de sus proyectos humanitarios. Así, el sistema de calidad gira en torno a tres ciclos de mejora en tres ámbitos distintos, comenzando por el más próximo al beneficiario: ciclo del proyecto, en el ámbito del proyecto sobre terreno; ciclo de la estrategia para el país, en el ámbito del país y ciclo de la estrategia a tres años, en el ámbito de la organización.

En particular, el sector de las ONGD españolas cuenta con una menor tradición respecto de las ONG de acción social en la aplicación de estas normas. La razón que lo explica apuntaría a que, en estas últimas, existe una exigencia externa (principalmente, por parte, de la Administración Pública) del cumplimiento y posesión de certificación de la norma ISO 9000 para trabajar de forma complementaria en la prestación de servicios sociales públicos.

Según la encuesta elaborada dentro del trabajo de campo de esta tesis doctoral (ver epígrafe 7.1), en colaboración con la Coordinadora española de ONGD (CONGDE) en 2004, tan sólo seis ONGD (lo que representa un 10,5% del total de implantaciones de instrumentos de gestión de calidad) habían adoptado -o iniciado la implantación- de normas ISO en sus organizaciones.

Por tanto, hasta el momento, no parece haber existido una preocupación real en el sector de las ONG de cooperación al desarrollo por las normas ISO 9000 al no encontrarse todavía sometidas a fuertes presiones por los financiadores, principalmente, ni a una excesiva competencia por los recursos disponibles. Por ello, y dados los obstáculos que presenta la adopción de esta norma, especialmente, el volumen de recursos que exige, podría deducirse que las ONGD españolas no optan mayoritariamente por ella.

En la actualidad, existen algunos casos de implantaciones de la norma ISO 9000 en las siguientes ONGD con sede en España:

- Cruz Roja Española ha obtenido la certificación de AENOR sobre su sistema de calidad en la gestión de subvenciones y donaciones a proyectos desde 1999. En un principio, esta ONG aplicó la norma ISO9002:1994, y posteriormente, adaptó su sistema a la nueva versión de la norma ISO9001:2000.

En una consulta realizada a José Miguel Alonso, responsable del Departamento de Calidad de Cruz Roja Española, dentro del trabajo de campo de esta tesis doctoral, se obtuvo la siguiente información:

- Cruz Roja utiliza la metodología de la norma ISO 9000:2000 en diferentes áreas de la organización como herramienta de mejora interna, si bien, no siempre se considera necesario culminar con la certificación.
- La organización prefiere la norma ISO frente al Modelo de excelencia europeo EFQM porque, si bien tiene peor imagen externa, exige mayor esfuerzo de sistematización de procesos, es más exigente y obliga a la actualización periódica.
- Existe discordancia frente a la opinión generalizada de la alta burocratización que supone la norma ISO, sobre todo, si se tiene en cuenta el poco peso que representa la preparación de documentación para presentarse a la norma ISO frente al volumen total requerido en los proyectos de cooperación al desarrollo.

Por otra parte, durante la implantación y evaluación del sistema de gestión de la calidad según la norma ISO 9001 en Cruz Roja Española se identificaron algunos aspectos positivos y negativos (Cobo, 2007a). Entre los primeros se citan la mejora del proceso de gestión en cuanto a definición de responsabilidades y establecimiento de indicadores, el desarrollo de un sistema de calidad en el ámbito local y la gestión del proceso frente a la gestión departamental.

El principal aspecto negativo en la implantación de la norma ISO hace referencia a la escasez de recursos necesarios para el seguimiento del sistema de calidad en el ámbito local.

- La organización “Save the Children” obtiene la norma de calidad ISO 9001:2000 que certifica la buena gestión de las donaciones. Según su página Web, BVQI

España ha certificado que el sistema de gestión de Save the Children ha sido auditado y encontrado conforme con las exigencias de dicha norma. El sistema de gestión se aplica a la gestión administrativa de donaciones (recaudación e ingreso de fondos).

- La Fundación ADSIS cuenta con una certificación ISO 9001:2000 por las actividades de los talleres de iniciación profesional para colectivos con dificultades especiales de inserción laboral en Barcelona.
- Por su parte, una de las ONGD con mayor peso en el mundo, Intermón OXFAM, cuenta en su sede en España con dos certificaciones medioambiental: ISO 14001, y la europea EMAS.
- Manos Unidas implanta la norma ISO 9001:2000 en el Departamento de cofinanciación y justifica la elección de esta norma a través de los siguientes motivos (Coboa, 2007):
 - La mayor adaptación a las características de la ONG en ese momento.
 - Permite segmentar la implantación, lo que facilita una adopción gradual de la norma.
 - Constituye una buena base para la implantación en un futuro próximo de la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR.
 - Ofrece beneficios a corto plazo.
 - Presenta importantes sinergias con el Procedimiento de Calificación de la AECI.

Los objetivos perseguidos mediante la implantación de esta norma, y el proceso de mejora continua que ésta implica, pueden resumirse en:

- Incrementar el volumen de gestión de fondos públicos y privados por parte de la organización.
- Dar respuesta, a través de un único sistema de gestión propio, a las nuevas demandas del entorno y exigencias incipientes de las instituciones con las que se trabaja.
- Generar mayor nivel de confianza con las instituciones financiadoras, así como, simplificar la gestión de estas relaciones.
- Aprovechar el trabajo previo realizado en distintos procesos de la organización y con importante volumen de recursos asignado aunque poco sistematizado.
- Optimización de los procesos internos mediante la eliminación de duplicidades de esfuerzos y el aumento de eficiencias en el desarrollo de aquéllos.
- Actualizar los diferentes manuales de gestión de los diferentes departamentos.
- Disminuir los costes asociados a la administración y burocracia ordinaria de la gestión interna de proyectos.
- Mejorar la opinión pública, en general, y de las Administraciones Públicas, en particular, sobre la transparencia de la organización.
- Certificar el sistema de calidad.

Tras analizar el proceso de implantación de la norma ISO 9001:2000, la ONG Manos Unidas extrajo un conjunto de aspectos positivos y negativos.

En cuanto a los primeros, los principales beneficios obtenidos tras la aplicación de la norma en la organización hacen referencia a la buena reputación y aceptación de la norma en la sociedad (por donantes, Administraciones Públicas, etc.); a la posibilidad de acotar la certificación a un área de la organización (en este caso, el Departamento de cofinanciación) y a que, una vez implantado el sistema, el proceso de certificación en cada auditoría se simplifica.

Por contra, en la adopción de la norma ISO, Manos Unidas se encontró con los siguientes obstáculos:

- Importante esfuerzo en la elaboración de la documentación.
- Cierta rigidez en la definición de los procesos.
- Reticencia a la implantación especialmente por el esfuerzo requerido.
- Las inercias, el volumen de trabajo y el exceso de carga en muchas personas dificulta la rapidez de implantación.
- Se observan ciertas reticencias al cambio organizativo.

Para esta organización, el aprendizaje obtenido tras la implantación de la norma permitió además hacer hincapié en la necesidad de aplicar un plan de formación y de sensibilización a lo largo de la implantación así como en la importancia del liderazgo de la dirección en el proceso.

- Llama especialmente la atención el caso de la Fundación Intervida, quién según se afirma en su página Web, ha sido la primera ONG europea en obtener la certificación de calidad ISO 9001:2000 -por parte de Bureau Veritas Quality International (BVQI)- por su Sistema de Gestión de la Calidad cuyo alcance es la “captación de recursos” y el “control de su aplicación”. Paradójicamente, esta ONG fue investigada durante cuatro años (haciéndose público en 2007) por la Fiscalía Anticorrupción por un presunto desvío de fondos. Sus fundadores están acusados de desviar cerca de 200 millones de euros procedentes del apadrinamiento de niños y aportados por sus más de 300.000 socios.

Según la jueza de Barcelona que instruyó el caso, los fondos de la ONG fueron destinados a través de sociedades " al mundo empresarial y, más concretamente, a los sectores de la construcción e inmobiliario y bancario", por lo que “todos los padrinos han visto incumplidos sus objetivos: ayudar a niños desfavorecidos.” En su auto, la jueza alertó además de que "no se ha hecho ningún seguimiento ni control para ver si este dinero se dedica realmente a mejorar las condiciones de vida del sector de la población más necesitado, como se indica en las campañas publicitarias" (www.canalsoldario.org, 21/8/07 y 24/8/07). El caso fue cedido a la Audiencia Nacional debido a su complejidad y alcance.

La Fundación Intervida, previamente, había emitido un comunicado afirmando que "la Fiscalía de Barcelona ha reconocido que no existe ninguna irregularidad contable en las cuentas de Intervida y sólo está valorando si la utilización de empresas sociales por parte de la Fundación para el desarrollo de sus proyectos, es la opción más adecuada para dedicar los fondos destinados a microcréditos, construcción de aulas o la construcción de sistemas de agua potable. La Ley reconoce la necesidad de que las fundaciones puedan constituir empresas. Se trata de una actividad habitual en el sector. Son empresas de propiedad enteramente de las fundaciones de

manera que cualquier beneficio que puedan obtener permite dedicar mayores fondos a los fines sociales." (El País, 3/4/07).

Con respecto a la implantación de la norma ISO, la Fundación Intervida afirma en su Web que “gracias a este sistema de gestión de la calidad puede garantizar la eficacia en los procesos de captación, aplicación y control de sus recursos lo que asegura un buen funcionamiento interno así como una gestión transparente y de calidad. Esto se consigue al orientar todos sus procedimientos hacia la consecución de una mayor satisfacción, tanto de los financiadores (denominados padrinos) como de los propios empleados”.

La existencia de casos como este último resta credibilidad no sólo al propio sector de las ONG sino que siembra dudas sobre si los sistemas de gestión de calidad, incluidos los formales y tradicionales, contribuyen realmente al cumplimiento de los objetivos y la misión de estas organizaciones.

3.7.8 Valoraciones

A partir de la experiencia de las ONG que han aplicado las normas ISO 9000 se pueden extraer las siguientes reflexiones:

- La problemática de la certificación ISO 9000 no corresponde actualmente a una preocupación real de las ONG de cooperación al desarrollo, las cuales no están todavía sometidas a fuertes presiones por los “clientes” (bien sean, los beneficiarios, o bien, los “clientes internos”, es decir, socios, financiadores, donantes, etc.), especialmente, en relación a la situación actual del subsector de las ONG de acción social.
- Puesto que se trata de una familia de normas reconocida internacionalmente, podría valorarse la conveniencia de implantar una única herramienta en el sector, con las ventajas que esto podría suponer frente a la existencia de distintos sistemas de certificación y evaluación (unificar criterios de acreditación existentes a nivel nacional e internacional, evitar la confusión derivada de la existencia de múltiples acreditaciones junto con la duplicidad de esfuerzos...). Esta unificación y reconocimiento internacional podría contribuir a mejorar la imagen y credibilidad del sector.
- Como consecuencia del punto anterior, uno de los principales beneficios del uso de las normas ISO 9000 por las ONGD podría derivar del “efecto red”, en el caso de ser utilizada por un número importante de organizaciones, especialmente si se tiene en cuenta el ámbito internacional en el que se desarrolla su trabajo.
- Dado que en el sector no lucrativo existe cierto desconocimiento e incluso reticencia a este tipo de herramientas procedentes de entornos empresariales, es fundamental que las ONGD pongan especial énfasis en dos aspectos: en el liderazgo por parte de la dirección en todo el proceso de implantación de la norma y posterior certificación, y en la necesidad de establecer planes de formación sobre sistemas de gestión de calidad, y en particular, sobre el funcionamiento de las normas ISO 9000. A este respecto, sería muy enriquecedor un trabajo conjunto con el entorno lucrativo, el

cual ya dispone de una amplia experiencia en el uso de estas herramientas de gestión.

Por otra parte, hay que señalar que la implantación de las normas ISO 9000 en el sector no lucrativo reporta una serie de ventajas a las organizaciones que lo forman, pero que también conlleva ciertos inconvenientes. Ambos casos son descritos a continuación.

3.7.8.1 Valoraciones positivas

- La adopción de las normas ISO 9000 por parte de una ONGD, y en su caso, la obtención de la certificación, contribuye a mejorar su gestión interna y, en consecuencia, su imagen externa (ante socios, donantes, financiadores, beneficiarios, etc.), y por tanto, garantiza su supervivencia.
- Se producen sinergias para la implantación de otras normas definidas *ad hoc* para ONG: la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR y el “Procedimiento de Calificación de ONGD” de la AECL.
- Permite realizar el trabajo de manera planificada, con un método de ejecución claro e instrumentos de control definidos, en búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia en la gestión.
- Facilita la introducción de una nueva cultura (la cultura de la calidad total), una nueva forma de relacionarse, de trabajar en equipo, de aceptar la crítica constructiva y de comprometerse con la satisfacción de los clientes externos e internos.
- Permite una mayor coordinación y control de otros participantes: contrapartes, financiadores y personal local, expatriados, proveedores, empresas colaboradoras, etc., de forma que se pueda satisfacer mejor tanto las necesidades de los destinatarios de las intervenciones de desarrollo.
- Mejoras en la eficiencia de los procesos: mediante herramientas como los mapas de procesos y las auditorías internas, se pueden detectar y corregir actividades que generen esfuerzos innecesarios, o que no aporten ningún valor. Esto constituye una gran ayuda para uno de los objetivos del Tercer Sector en los últimos años como es la profesionalidad de los procesos internos (procesos de comunicación, de toma de decisión, RRHH, gestión...). Es, en este ámbito, donde mayoritariamente se aplican las normas ISO.
- Por su funcionamiento, las normas ISO contribuyen a mejorar la gestión del conocimiento en la organización al existir un sistema para gestionar y documentar cualquier mejora en los procesos, lo que garantiza, además, que el conocimiento permanezca en la organización a pesar de la alta tasa de temporalidad (debido al voluntariado) existente en muchas de ellas.
- Permite la implantación gradual de la norma puesto que se puede comenzar por aplicarla en sólo una parte de la organización.

- Promueve la “responsabilidad descendente” ante los beneficiarios: la norma da especial importancia a la responsabilidad de la organización de proporcionar la calidad que los beneficiarios (“clientes”) precisan, fomentando así la participación e implicación de los beneficiarios, y no únicamente, la “responsabilidad ascendente” ante los donantes.
- Mejora la gestión de la organización fomentando la gestión por procesos frente a la tradicional gestión departamental. Esta forma de gestión permite a su vez:
 - Mayor y mejor conocimiento de la organización.
 - Optimización de los recursos.
 - Mejora en la comunicación.
 - Mayor control de posibles errores.
 - Mayor implicación del personal.

Además se establecen responsabilidades e indicadores de los procesos ayudando a la mejora de éstos.

- Como herramienta de gestión de la calidad, esta norma fomenta la mejora continua de la organización. Las auditorías periódicas contribuyen a esta mejora.

3.7.8.2 Valoraciones negativas

A pesar de las múltiples ventajas que una ONGD puede obtener de la adopción de las normas ISO 9000, especialmente la mejora continua de la organización, la implantación de estos instrumentos en las entidades no lucrativas plantea ciertas dificultades. Entre otras:

- La puesta en marcha de un sistema de aseguramiento de la calidad con el objeto de conseguir la certificación ISO 9000 es particularmente difícil en ONGD de pequeño y mediano tamaño (la mayoría en el sector) donde la disponibilidad del personal y los recursos financieros es limitada. Al coste de los recursos empleados en el proceso de adopción de la norma hay que añadir el coste de la certificación y del mantenimiento del sistema de gestión de calidad.
- El hecho de que se pueda aplicar la norma a partes de la organización (implantación parcial) podría inducir a su uso para enmascarar malas prácticas -e incluso acciones ilegales- en otras áreas de la organización.
- Tradicionalmente, existe cierta reticencia a este tipo de normas debido a su rigidez y a su tendencia a generar un volumen importante de burocracia, así como a su origen en el mundo de la industria.
- La participación del Tercer Sector en la creación de esta norma, a diferencia de otros instrumentos de gestión de calidad, es nula y además, no existe una versión adaptada al sector no lucrativo que sí ofertan otros instrumentos como el Modelo de excelencia EFQM.

- Al igual que ocurre en el caso de otras herramientas de gestión de calidad, existen dos obstáculos que dificultan su introducción en el mundo no lucrativo: por una parte, el todavía escaso conocimiento sobre los conceptos e instrumentos de calidad y, por otra, la falta de una adecuación total de los métodos utilizados para implantar una norma ISO 9000 y para obtener un certificado de calidad a la realidad de este tipo de organizaciones.
- Debido al reconocimiento y prestigio internacional de esta norma, existe el riesgo de que se adopte únicamente como un mero instrumento de marketing de cara a la obtención de financiación pública o privada.
- En entornos lucrativos, este tipo de normas pueden ser rechazadas por el personal de la organización quienes pueden considerarlas como instrumentos de mero control.
- Existe el riesgo de que la ONGD utilice la certificación ISO como un sello de calidad de “una vez y para siempre”. La auditoría es una instantánea del desempeño de una organización en lo que respecta a la calidad en un período de tiempo acotado por lo que debe repetirse si se pretende que sea una herramienta eficaz de evaluación y mejora.
- Existe el peligro de no considerar la aplicación de estas herramientas “sobre el terreno”, de manera que sólo se haga hincapié en la mejora de la gestión “en sede”. La validez de este instrumento es mayor si se hace extensivo a todos los grupos participantes en los distintos países (oficinas y personal local, expatriados, contrapartes, financiadores locales, beneficiarios, etc.). Destaca a este respecto el caso de la ONGD Intervida, (citado en el apartado anterior) quien obtuvo la certificación ISO 9001:2000 para los procesos de captación, aplicación y control de sus recursos, y sin embargo, existe una intervención judicial por la desviación de estos recursos en su destino final sobre el terreno.

3.8 Códigos de conducta

3.8.1 Introducción y precedentes

Una de las actividades llevadas a cabo por las ONGD, formando parte de sus señas de identidad, es la denominada incidencia política¹⁴ (*lobby* o *cabildeo*) tanto en organismos e instituciones públicas (FMI, GATT...) como en el sector empresarial, en forma de denuncia de conductas contra el medio ambiente o el incumplimiento de derechos de los trabajadores, demanda de programas de responsabilidad social corporativa (RSC), etc. También estas organizaciones realizan labores de denuncia contra aquellos gobiernos autoritarios o no democráticos.

¹⁴ El Código de conducta de la Coordinadora de ONGD – España (CONGDE) define la incidencia política como “acciones de información, diálogo, presión y/o denuncia que las ONGD han de realizar hacia aquellos colectivos y/o instituciones públicas o privadas con capacidad de decisión en aspectos que afectan a las poblaciones del Sur, con el fin de influir de forma positiva en estas relaciones y en defensa de los colectivos más vulnerables de todo el mundo” (CONGDE, 1998).

La presencia de las ONGD y su participación en este tipo de actividades ha alcanzado tal entidad que, en algunos casos, estas organizaciones se estarían convirtiendo cada vez más en actores indispensables en procesos de decisión política, social y empresarial y, por tanto, en sujetos determinantes de los resultados de aplicaciones de desarrollo, inversiones empresariales, ambientales, estándares de salud y seguridad y otros asuntos de importancia pública.

Ante tal poder de influencia social y económica, cierto sector de la sociedad se pregunta qué legitimidad poseen las ONGD para ejercer de guardianes sobre el resto de sectores. Por esta razón, algunos autores como Adair (1999) solicitan estándares de comportamiento y gobernabilidad para las organizaciones del sector (similares a los estándares de responsabilidad social y “*accountability*” o rendición de cuentas por ellas requeridos) para recibir financiación y apoyo de la sociedad y para tener un papel oficialmente reconocido en sus demandas ante gobiernos y empresas.

Así, el citado autor se pregunta que, si bien los gobiernos son cuestionados por la sociedad cada cuatro años (aproximadamente) y las empresas cada día, ¿ante quién ha de demostrar su capacidad las ONGD y con qué frecuencia?

Una posible forma de legitimar esta actividad podría ser la adopción voluntaria por parte de las ONGD de códigos de conducta, o bien, la imposición de estos códigos como en el caso de ciertos países africanos como Gambia quienes obligan a cumplir ciertos estándares de gobernabilidad y comportamiento a aquellas ONGD locales e internacionales que trabajen en su territorio.

Precedentes en códigos de conducta

Un código de conducta permite a la sociedad incrementar sus niveles de confianza sobre aquellas organizaciones (lucrativas o no lucrativas) que lo suscriben y son ampliamente utilizados tanto por Gobiernos como por empresas o grupos de profesionales.

Así, en el sector lucrativo, existen códigos de conducta de ámbito general, como las directrices de la OCDE para multinacionales, o específicos, como el código de conducta europeo firmado por empresas dedicadas al comercio de armas. También los organismos gubernamentales elaboran y suscriben este tipo de documentos como en el caso del Código internacional para funcionarios públicos. Y son muy conocidos en todos los países los códigos de conducta seguidos por grupos de profesionales como abogados, médicos, físicos o periodistas.

En el sector de las ONGD está surgiendo en la última década un comportamiento similar, aunque aún son pocos -en comparación con otros entornos- los códigos de conducta existentes y las organizaciones que los adoptan. Pueden citarse como casos más representativos, en España, el Código de Conducta de la Coordinadora de ONG de Desarrollo – España (CONGDE) y en el ámbito internacional, el Código de Conducta de la Cruz Roja Internacional y la Media Luna Roja y las ONG de 1994 para ayuda en casos de desastre. Ambos códigos, junto a otros, son descritos en este epígrafe.

Por tanto, llama la atención que un elemento tan habitual en otros sectores no haya sido adoptado masivamente, en líneas generales, por las organizaciones pertenecientes al sector no lucrativo objeto de este estudio. Cabría entonces preguntarse a qué podría ser

debida esta diferencia precisamente cuando las ONGD exigen, cada vez con mayor influencia, el cumplimiento de ciertos estándares a empresas e instituciones públicas.

Una posible respuesta apuntaría en la dirección de que, hasta el momento, las ONGD no lo habrían creído necesario puesto que, debido a su naturaleza (carácter voluntario y altruista), el sector ha venido contando, en general, con una fuerte credibilidad y apoyo por parte de la sociedad. Sin embargo, hay autores (de la Rive, 2003) que recomiendan al sector de la cooperación al desarrollo la elaboración y adopción de códigos de conducta que permitan recuperar la confianza social especialmente tras aquellas situaciones de desvío de fondos, incumplimiento de objetivos, etc., en las que el sector ha visto mermada su credibilidad (intervenciones judiciales de las Fundaciones ANESVAD e Intervida en 2007). Estos códigos, además, supondrían un marco de autorregulación muy útil para la coordinación y el trabajo en red de las ONGD.

3.8.2 Justificación

Dentro del objeto de estudio de esta tesis doctoral, se entiende interesante el análisis de los códigos de conducta suscritos por las ONG. De hecho, parte del trabajo de campo ha consistido en la participación de la doctoranda en la herramienta de autoevaluación del Código de Conducta de la Coordinadora estatal de ONGD (CONGDE), proyecto de intervención descrito en el epígrafe 5.2.

Las razones que justifican la inclusión de los códigos de conducta de las ONG como instrumentos de gestión de calidad se apoyan en el posible papel de estos códigos como un marco de referencia ético en el que se encuadra la actuación de la ONGD, y que ayuda tanto a entender y especificar mejor los objetivos de la organización. Así por ejemplo, los códigos de conducta constituirían poderosos mecanismos de alineamiento y sincronización / sintonización (*alignement* y *atunement*), es decir, que a través de ellos, las ONGD pueden “centrar las mentes” en una dirección (*alignement*) y conseguir además que los brazos trabajen sincronizadamente (*atunemente*), minimizando las posibilidades de que algún brazo sea divergente.

Por tanto, no tratándose estrictamente de un instrumento de gestión de calidad sino de un marco de referencia ético, un código de conducta es un elemento importante de la gestión de la calidad en una ONGD por su contribución al alineamiento y a la concertación / sincronización / sintonización y, muy especialmente por su contribución a minimizar el riesgo de actuaciones marcadamente divergentes que pueden empañar el prestigio, la moral, etc., de una organización.

Estos mecanismos de autorregulación controlada del sector -aún no siendo excesivamente rígidos- pueden ser eficaces en entornos como el de las ONG donde, especialmente en sus primeras décadas de existencia, los mecanismos de gestión y control han tendido a ser mucho más laxos y menos estrictos que en el sector lucrativo, más orientados al interior que al exterior de la organización, y donde se dan situaciones multiobjetivo y con grados de autonomía delegados hacia zonas bajas de la pirámide jerárquica, que generan en este entorno mayor probabilidad de conductas dispares y algunas divergentes. En este contexto, es importante que aparezcan mecanismos que controlen o impidan esas conductas como los códigos de conducta.

3.8.3 ¿Por qué y para qué un código de conducta en las ONGD?

Son varios los motivos que impulsan a las ONGD a elaborar, seguir o adoptar códigos de conducta que regulen sus actuaciones. Estos motivos pueden agruparse en dos categorías: internos, cuando el impulso procede de la propia organización o del sector, y externos, cuando existen “presiones” externas (por parte de otros *stakeholders*: financiadores, sociedad,...) que obligan de alguna forma, en algunos casos indirectamente, a las ONGD a suscribir dichos códigos.

- Motivos internos:

La motivación interna de la organización a la suscripción de códigos de conducta puede perseguir, a su vez, varios objetivos: la búsqueda de un marco autorregulador o de referencia ético, la mejora de la imagen y credibilidad ante sus grupos involucrados, el alineamiento y la sincronización de comportamientos hacia la misión de la ONGD (evitando comportamientos divergentes).

Además, un código de buen gobierno es una herramienta útil para avanzar en una gestión eficaz y transparente de los recursos y demuestra la voluntad de evolución de las organizaciones (Martín, 2003).

Por otra parte, un código de conducta que establezca estándares de comportamiento ético y sistemas democráticos de trabajo y transparencia financiera capacita a una ONGD para construir sus cimientos y le proporciona credibilidad y autoridad en sus actividades.

Así mismo, permite a la organización establecer y dar a conocer, tanto a todos los miembros de la organización como a la sociedad en general, su misión, los criterios que sigue para la gestión de su entidad y de los fondos públicos y/o privados que manejan así como explicitar qué actuaciones llevan a cabo para promover el desarrollo y la erradicación de la pobreza y por qué realizan sus intervenciones y programas de desarrollo de una determinada manera.

Es importante destacar que un único código de conducta impide prácticas competitivas discutibles pero eficaces que alterarían el reparto de fondos disponibles, como en el caso del uso de imágenes catastróficas o de mensajes culpabilizadores para conseguir fondos del potencial donante (conductas tipo *telemaratón* en TV fuertemente criticadas por las organizaciones de la CONGDE). Un ejemplo de este comportamiento se ha podido observar en el entorno lucrativo entre las compañías petroleras, quienes solicitaron que hubiera transparencia en sus relaciones económicas con los gobiernos, tratando de evitar la ventaja diferencial de las empresas relacionadas con gobiernos corruptos.

Partiendo de este razonamiento, es más viable la implantación de un código de conducta si es conjunto para todas las organizaciones al renunciar, todas ellas simultáneamente, a una cierta forma de alterar el reparto.

- Motivos externos:

Ante la creciente influencia de las ONGD en su labor de incidencia política o lobby en los procesos de cambio social y económico, tanto empresas como gobiernos han

empezado a criticar el “doble estándar” con que actúan algunas organizaciones no gubernamentales, las cuales exigen cada vez con mayor vehemencia responsabilidad social, ambiental y económica a otras instituciones mientras que el sector de las ONGD no ha de responder en muchos casos a ningún estándar de comportamiento más allá de las propias restricciones legales.

De esta forma, si las ONGD quieren mantener su legitimidad y su capacidad de influencia se ven obligadas de alguna forma a elaborar y/o suscribir códigos de conducta o, al menos, todo apunta a que tendrían que aceptar los intentos por parte de la sociedad de aplicarles los mismos estándares rigurosos para sus actuaciones.

Para proteger el sector y tratar de evitar que se pueda socavar la buena reputación de las organizaciones que lo forman, en su gran mayoría legitimadas así como fortalecer la confianza de los donantes / financiadores -privados y públicos- parece necesario que las ONGD apliquen los más altos estándares de transparencia, eficiencia y responsabilidad/capacidad para rendir cuentas (*accountability*). De esta manera las ONGD podrán, por un lado, demostrar su responsabilidad ante la generosidad de la sociedad, y por otro, protegerse contra el mal uso o abuso de sus organizaciones.

En este sentido, existe una solicitud por parte de los Gobiernos de los Estados Miembros así como de distintos organismos internacionales de la Unión Europea de mecanismos que permitan conocer el origen, objetivos y legitimidad de las organizaciones con las que trabajan con objeto, básicamente, de protegerse contra la utilización de las ONG por parte de organizaciones terroristas. En respuesta a dicha solicitud, la Comisión Europea elaboró en julio de 2005 una serie de recomendaciones para los estados miembros y un código de conducta voluntario para las ONG (denominadas NPO: *Non Profit Organizations*) que actúan en la UE, con la posibilidad además de crear en el futuro unas “directrices europeas” o una “etiqueta europea” para aquellas ONG que cumplan con el código. Esta propuesta aparece descrita en el apartado 3.8.6.

Por otra parte, algunos autores como Martín (2003) opinan que las asociaciones y fundaciones son organizaciones “exentas”, es decir, que gozan de determinados beneficios fiscales por la naturaleza de la actividad que realizan. Precisamente, este “privilegio” les obligaría a rendir cuentas periódicamente de su actividad ante la sociedad.

3.8.4 Contenido de un código de conducta

No existe un código universal que aplique a todas las organizaciones, sin embargo, un código de conducta aceptable debería contener al menos los siguientes elementos (Adair, 1999):

- La obligación para la ONGD de estar legalmente constituida, con total transparencia financiera, lo que incluirá citar sus fuentes de financiación, aplicación de fondos y cuentas auditadas.
- Objetivos y propósitos claramente identificados junto con el compromiso de operar dentro de la legalidad para la consecución de dichos objetivos.

- Procesos democráticos abiertos, incluida la elección del equipo directivo, y la participación de los socios en los procesos de toma de decisiones como el establecimiento de la política y estrategia de la organización.
- El compromiso de evitar involucrarse en partidos políticos al tiempo que se puede ser libre para perseguir legítimos objetivos políticos.
- Un código ético para el personal y los socios que trabajan y colaboran en nombre de la ONGD que exigiría el compromiso de estos individuos a actuar con integridad tanto dentro como fuera de la organización, a la honradez en el uso de los fondos, recursos e información, y a respetar la honestidad, integridad y motivación de las personas.
- Directrices para cubrir potenciales conflictos de interés.

No obstante, es importante destacar que un código de conducta -y los compromisos que su adopción exige- no debería constreñir o cohibir la libertad de discurso y de actuación y la flexibilidad que caracteriza a las ONGD y que constituye una de sus ventajas diferenciales respecto a agencias gubernamentales en el desarrollo de sus múltiples actividades.

3.8.5 Códigos de conducta en ONG en España

En el marco de las organizaciones objeto de estudio en esta tesis doctoral, destaca el Código de conducta desarrollado por la Coordinadora estatal de ONGD, principal entidad aglutinadora de ONGD y de Coordinadoras autonómicas en España:

3.8.5.1 Código de Conducta de las ONG de Desarrollo de la Coordinadora Estatal de ONGD – España (CONGDE)

El código de conducta de la CONGDE -creado en 1998 y revisado en 2005 y 2008- es un referente en el sector y se basa en principios éticos consensuados y asumidos de forma colectiva por las ONGD españolas. Nació con el espíritu de clarificar el concepto, los objetivos y las actuaciones de las ONGD en relación con el papel que deben desempeñar en la cooperación al desarrollo.

El propio sector sintió la necesidad de establecer un marco de autorregulación ético a partir de una cierta desconfianza observada en la sociedad española, en parte, alimentada por la presencia mediática de un determinado número de ONGD que, en la década de los 90, une solidaridad y entretenimiento / espectáculo (como los programas denominados *telemaraton*es en TV), y en parte, porque hasta esos momentos, alguna ONGD habían adolecido de la transparencia y eficacia necesarias para su funcionamiento (Canalsolidario.org, 2003). Además, ante la proliferación de nuevas ONGD surge en la sociedad una cierta desorientación por el excesivo número, la falta de claridad de las diferencias entre ellas, y por una sensación de mensajes descoordinados en el sector.

A partir de este diagnóstico surge con claridad en el sector la necesidad de un esfuerzo y compromiso coordinados para, entre todas las organizaciones y en el marco de la CONGDE, llevar a cabo una estrategia de medio y largo plazo para actualizar y mejorar la imagen que la sociedad tiene en conjunto de las ONGD. Una de las actuaciones fue la creación del código de conducta para estas organizaciones.

Con este código, suscrito por todas las entidades asociadas a la Coordinadora estatal (además de las integradas en las 15 coordinadoras autonómicas de ONGD), se lleva a cabo un proceso de reflexión interna que permitiría clarificar el papel de las ONGD así como para consensuar unos principios mínimos de actuación en el ámbito de la cooperación para el desarrollo de los países más desfavorecidos.

3.8.5.1.1 Contenido del código de conducta CONGDE: objetivos y criterios

El código de conducta de la CONGDE consta de dos partes diferenciadas. La primera, ordenada en cinco capítulos, recoge su contenido: la identidad de las ONGD, sus campos de trabajo, los criterios generales de actuación y de organización interna, y las pautas a seguir en cuanto a publicidad, comunicación y uso de imágenes. La segunda parte, hace referencia a la aplicación, difusión y cumplimiento del código.

En la primera parte, se definen la identidad y los rasgos característicos de las ONGD. Así, el código establece los objetivos que persiguen las organizaciones integradas en la Coordinadora y que conforman su ámbito de trabajo. De este modo, las ONGD:

- promueven el desarrollo entendido como proceso de cambio social, económico, cultural, tecnológico, etc., que, surgido de la voluntad colectiva, requiere la organización participativa y el uso democrático del poder de los miembros de una comunidad;
- luchan por erradicar la pobreza, considerando ésta última como el resultado de la explotación de los pueblos, de las desigualdades en el acceso a los recursos y de la exclusión de los pueblos en la toma de decisiones que les afectan, y
- practican la cooperación con los pueblos del Sur, concebida la cooperación como un intercambio entre iguales, mutuo y enriquecedor para todos, que pretende fomentar el desarrollo y lograr la erradicación de la pobreza.

Para alcanzar estos objetivos, el código establece unos criterios de actuación y de organización interna reconociendo además que la cooperación exige una coherencia entre los objetivos citados y las acciones e iniciativas concretas que las ONGD ponen en marcha, así como entre los resultados perseguidos y los medios empleados.

El código de conducta explicita también los campos en los que trabajan las ONGD:

- proyectos de desarrollo,
- ayuda humanitaria y de emergencia,
- sensibilización y educación para el desarrollo,
- investigación y reflexión,
- incidencia política y
- comercio justo.

Los criterios de actuación del código hacen referencia a la transparencia e independencia, la transformación social y la colaboración y participación de las ONGD con sus contrapartes en el Sur. Así, estos criterios recogen de manera extensa las relaciones de las ONGD: con las organizaciones y grupos del Sur, entre las ONGD, con la sociedad del Norte y sus diversos agentes, con los donantes privados, y la última incorporación, que trata las relaciones de las ONGD con las empresas, tema objeto de amplio debate y reflexión en el seno de las organizaciones.

Por su parte, los criterios generales de organización hacen referencia la gestión de los recursos humanos de la ONGD, a la actividad económica y a la transparencia en la gestión, lo que se traduce entre otras acciones, en facilitar información periódica sobre programas, líneas de actuación, recursos y actividades de captación de fondos, así como en la obligación de adjuntar sus cuentas económicas a la memoria anual. Además, el código establece que las ONGD con ingresos superiores a 300.000 euros deben llevar a cabo auditorías económicas externas que se mostrarán a toda aquella persona que lo solicite.

El Informe de la CONGDE sobre la percepción social de las ONGD (CONGDE, 2005) indica que la adecuada gestión de los recursos económicos y materiales es uno de los factores que generan y mantienen la confianza de la ciudadanía. Así, Luis Arancibia, afirma en este informe que “las ONGD vivimos de la transparencia, de que la gente nos considere honrados. En el momento en que perdemos credibilidad, desaparece nuestra razón de ser”.

En esta línea y como recoge el citado informe, la CONGDE establece e impulsa el uso de instrumentos de control y calidad para promover una mejora en la gestión y una mayor transparencia. Para corroborar esta tendencia, el informe remite al estudio elaborado por la autora de esta tesis sobre la implantación de instrumentos de gestión de calidad en las ONGD incluido en el Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD 2004 (CONGDE, 2005) donde se comprueba la variedad de instrumentos que las ONGD adoptan para dar respuesta a la demanda social de mejora de la gestión.

El último aspecto recogido en la primera parte del código hace referencia a uno de los criterios del código de conducta más controvertidos en el sector y que ha originado mayores debates y reflexiones entre las ONGD es el relacionado con el tratamiento de la comunicación externa y el contenido de imágenes y mensajes. Este criterio propugna el uso coherente y respetuoso de los medios de comunicación como instrumentos de sensibilización y educación al desarrollo y como una de las vías de obtención de recursos (ya sea en forma de socios, voluntarios o financiadores) basándose en la veracidad, el respeto y el conocimiento de las causas de la pobreza y sus posibles soluciones desde una visión de los pueblos del Sur como protagonistas de su propio desarrollo y como socios en el esfuerzo para alcanzarlo.

Así, algunas organizaciones que decidieron utilizar en sus campañas publicitarias y de captación de fondos mensajes culpabilizadores o imágenes “que presentan a la gente del Sur como objetos de nuestra pena y no como socios en el trabajo conjunto de desarrollo” (Código de conducta CONGDE, 1998) fueron cuestionadas por el Comité de seguimiento del Código de Conducta de la CONGDE. Una de estas organizaciones, ante el deseo de seguir manteniendo su postura respecto a las campañas de recogida de

fondos y, por tanto, incumpliendo el citado principio del código, decidió abandonar la Coordinadora.

3.8.5.1.2 Comité de seguimiento del código de conducta de la CONGDE

La segunda parte en que se divide el código de conducta de la CONGDE versa sobre su difusión, aplicación y cumplimiento.

Con el fin de dar a conocer el trabajo y los principios de las organizaciones miembros de la Coordinadora de ONGD, el código ha de darse a conocer a los grupos de interés (*stakeholders*) de la organización: destinatarios, socios y colaboradores, contrapartes del Sur, administraciones públicas, las coordinadoras de ONGD autonómicas y locales, y el público en general.

En cuanto al mecanismo de “certificación” de este instrumento se puede decir que el procedimiento es “por suscripción” puesto que, todas las ONGD miembros de la Coordinadora deberán suscribir formalmente el código de conducta, de modo que las que no lo firmen causan baja en ella.

Por tanto, el creador y emisor del instrumento es la propia CONGDE (y sus organizaciones miembro), y a diferencia de los sistemas de gestión de calidad más formalizados no existe proceso de certificación puesto que el “sello” es la propia pertenencia a la Coordinadora (junto con la suscripción formal del código) evitando el inconveniente más habitual en aquellos del proceso burocrático de preparación para cumplir una norma o sistema de calidad.

Es la propia CONGDE la que “certifica” el cumplimiento (a través de la suscripción de la ONGD) y, a diferencia también de los sistemas de gestión de calidad, el seguimiento y verificación del cumplimiento funciona “por excepción”. Es decir, es la propia Coordinadora la que debe vigilar que no se contravenga el código y velar por su cumplimiento a través de una Comisión de seguimiento¹⁵.

Por tanto, no existe un mecanismo de inspección que responda a una sistemática rigurosa y periódica como exige, por ejemplo, mantener una norma ISO 9000:2000 sino que la Comisión de seguimiento del código podrá actuar por iniciativa propia, a petición de la Junta de Gobierno de la Coordinadora o cuando cualquier otra organización presente una información concreta de incumplimiento del código.

Así, en caso de que se produzca un incumplimiento del código por parte de alguna ONGD miembro, la Comisión de seguimiento establece un proceso consistente en abrir un diálogo con la ONGD afectada. Cuando el incumplimiento sea reiterado, la comisión podrá dar a conocer las recomendaciones realizadas a la organización previamente y que no fueron tenidas en cuenta.

¹⁵ La Comisión de Seguimiento del Código de Conducta de la Coordinadora de ONGD está compuesta por cinco miembros elegidos por la Asamblea General: el presidente de la CONGDE, dos miembros de ONGD asociadas y dos personas externas a las ONGD de reconocido prestigio en el campo de la cooperación que hayan sido presentadas y avaladas por, al menos, seis ONGD miembros. Con excepción del presidente de la Coordinadora, el resto de miembros de la comisión, deberán resultar elegidos por, al menos, una mayoría de 2/3 de los asistentes (CONGDE, 1998).

Si la causa de incumplimiento no cesa o se produce desconsideración hacia la comisión, ésta podrá proponer sanciones (incluidas la expulsión de la Coordinadora) a la Junta de Gobierno quien deberá decidir al respecto. La ONGD afectada puede pedir la ratificación de las sanciones por la Asamblea General de socios de la CONGDE.

En España existen otros códigos éticos o de conducta, con menor representatividad en el sector de las ONG para el desarrollo pero que contribuyen a crear una cultura de adopción de estándares mínimos en el comportamiento de las organizaciones no gubernamentales. Así, podrían citarse las siguientes iniciativas:

3.8.5.2 Código ético de las organizaciones de voluntariado (Plataforma para la promoción del voluntariado en España - PPVE)

Este código fue aprobado por la asamblea general extraordinaria de la Plataforma para la promoción del voluntariado en España (PPVE) celebrada en Madrid en noviembre de 2000 como un instrumento de reflexión y formación para la acción voluntaria. Con su publicación la Plataforma persigue que, tanto las entidades miembros de la PPVE como otras organizaciones de voluntariado, lo conozcan, lo estudien y se adhieran al mismo.

A diferencia del anterior, este código está diseñado en principio para las organizaciones de voluntariado, definidas en el propio código como aquellas que son de iniciativa social y de carácter privado sin ánimo de lucro, legalmente constituidas, que desarrollan su actividad prioritariamente en el ámbito de la acción social, a favor de los demás y de intereses sociales colectivos. Por tanto, no se trata de un código dirigido directamente a las ONG de desarrollo sino para las que trabajan, prioritariamente, en acción social.

La estructura, contenido y filosofía es muy similar a la seguida en el Código de conducta de la CONGDE, incluida su aplicación, difusión y seguimiento, pero adaptada a las particularidades de las ONG que desarrollan sus actividades en el ámbito de la acción social. A diferencia del caso anteriormente analizado, la PPVE permite la adhesión a este código ético de cualquier otra organización de voluntariado no perteneciente a la PPVE, siempre y cuando se someta a la comisión que vele por el cumplimiento del código y a sus dictámenes.

3.8.5.3 Código de buen gobierno de la Fundación CODESPA

La Fundación Codespa, ONG de cooperación al desarrollo, que nació hace más de dos décadas, cuenta en la actualidad con siete delegaciones internacionales y trabaja en 19 países de América Latina, Asia y Magreb.

Esta fundación, que afirma ser la primera ONG española en recepción de fondos de la Unión Europea y la cuarta en recepción de fondos de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), ha sido desde sus comienzos una entidad interesada en mejorar la eficiencia en su labor y la transparencia en su gestión¹⁶.

¹⁶ Información proporcionada en <http://www.codespa.org/Noticias/notas/2003/CodigoBG.htm>

En este contexto, y como respuesta a la creciente preocupación que existe en la sociedad y en el sector de las ONG por la ética en el ejercicio profesional, la Fundación Codespa decide elaborar un código de buen gobierno, siendo pionera en esta acción.

3.8.5.3.1 Motivación y objetivos

Como se ha expuesto anteriormente, también esta Fundación atribuye la creación de un código de gobierno a una doble motivación, de forma muy similar a la tendencia observada en la adopción de sistemas de gestión de calidad más formalizados:

- interna: como herramienta para evolucionar internamente hacia una gestión eficaz y transparente.
- externa: como forma de responder ante socios y donantes. Así, Codespa opina que si bien las empresas tienen que rendir cuentas ante la sociedad, un código de buen gobierno tendría mayor justificación aún en el ámbito de las ONG, al tratarse de organizaciones que cumplen un fin social y que gozan, además, de beneficios fiscales. Por otra parte, y como solicita cierto sector de la sociedad, esta fundación demuestra así coherencia en sus acciones puesto que, exige a las empresas con las que colabora mayores niveles de transparencia, al tiempo que se compromete ella misma a elaborar y adoptar unas normas que permitan demostrar su buen gobierno.

Con la adopción de este código, la fundación Codespa persigue, básicamente, tres objetivos: la renovación de cargos, la evaluación de los patronos y la transparencia en el cumplimiento de la misión.

El código de buen gobierno de la Fundación Codespa confiere especial relevancia al trabajo realizado por su Patronato. Así, determina las obligaciones de los patronos (destacando su lealtad y diligencia y los compromisos asumidos), fija los procedimientos de selección, los posibles conflictos de intereses y el funcionamiento de los diferentes comités, con especial atención al Comité Ejecutivo (que sería equivalente al Consejo de Administración). Además, establece la conveniencia de realizar evaluaciones de la actuación de los patronos como requisito para la continuidad en el cargo.

En cuanto al tercer objetivo, el código de buen gobierno aboga por la transparencia en la información tanto respecto a las actividades de la fundación como sobre el origen y destino de los fondos. Así por ejemplo, se recomienda incluir tanto en la memoria anual como en la Web un informe completo de auditoría y de las cuentas generales de la fundación.

3.8.5.3.2 Seguimiento y cumplimiento del código

Será el Comité Ejecutivo de la fundación el responsable de velar por el cumplimiento del código de buen gobierno, aunque se plantea la posibilidad de crear una Comisión específica para tales efectos.

3.8.5.4 Código Ético para las Fundaciones Catalanas

Se trata de un código ético que suscriben diversas fundaciones catalanas procedentes tanto del ámbito de la cooperación al desarrollo como de la acción social, pero también incluye fundaciones creadas por empresas (como la Fundación Agbar).

Este código presenta rasgos característicos de las fundaciones (identidad), sus valores y futuro. Recoge principios generales de actuación y una serie de orientaciones prácticas de tipo interno: para Fundador, Patronato, RR.HH., Gestión patrimonial y económica; y de tipo externo: Usuarios y beneficiarios, Relación entre fundaciones y otras organizaciones, Donantes y Administraciones Públicas.

3.8.6 Códigos de conducta de ONG en otros países

3.8.6.1 Código de conducta para la Cruz Roja Internacional y la Media Luna Roja y las ONG para ayuda en casos de catástrofe

Este código de conducta fue desarrollado conjuntamente en 1994 por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en colaboración con algunas de las organizaciones más importantes en respuesta a catástrofes¹⁷. Aunque fue elaborado por el Comité Internacional de la Cruz Roja con el propósito de establecer estándares en la respuesta a desastres y preservar sus normas de comportamiento, con este documento también se quiere impulsar a otras ONG (que voluntariamente lo suscriban) a mantener elevados niveles de independencia, eficacia y resultados en sus intervenciones en caso de catástrofe.

Es importante destacar el fuerte respaldo de la Unión Europea a este Código en su “Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea para mejorar la respuesta colectiva a las crisis humanitarias” de diciembre de 2007 (Diario Oficial de la Unión Europea, 30 enero 2008).

En ella, los países miembros afirman que, como donantes, “tenemos la responsabilidad de asegurarnos de que la ayuda prestada representa la mejor opción disponible y es la adecuada para el objetivo que se persigue”. Para ello, recomiendan que la ayuda humanitaria se ciña a un conjunto de normas y principios reconocidos a escala internacional, que se han recogido en el “Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales” así como al Proyecto Esfera (descrito en el apartado 3.8.6).

¹⁷ Caritas Internationalis, Catholic Relief Services, Alianza Internacional de Save the Children, Federación Mundial Luterana, Oxfam y el Consejo Mundial de Iglesias (miembros del Comité de Gestión de Asistencia Humanitaria) (Comité Internacional de la Cruz Roja, 1994).

3.8.6.1.1 Motivación

La motivación que impulsó a la Cruz Roja a elaborar un código de conducta profesional que estableciera por primera vez estándares básicos universales que permitieran regir el trabajo en asistencia humanitaria, y precisamente, a partir de su experiencia acumulada en este ámbito, fue principalmente la observación de determinadas ONG de ayuda humanitaria de distinta edad, tamaño o procedencia. Estas organizaciones partían de la asunción de que cualquier trabajo realizado en nombre de la caridad y para las víctimas de desastres es aceptable y que, por tanto, no eran necesarios estándares para guiar su trabajo.

Además, otro tipo de errores observados por la Cruz Roja, a su juicio, en organizaciones humanitarias y que favorecieron la existencia del código de conducta fueron:

- la pérdida de una visión global de la situación como consecuencia de la presión a que se ven sometidas en su actividad de respuesta inmediata en caso de desastres,
- proyectos que no tenían en cuenta la cultura local,
- programas que depositaban su confianza en la pericia e importaciones extranjeras, y
- aceptación únicamente de tareas de mayor perfil y sencillez para dejar otras actividades más complejas y de rehabilitación a largo plazo a otras organizaciones.

Por otra parte, la Federación internacional de la Cruz Roja observaba la creciente presión interna y externa a que se ven sometidas las ONG de ayuda humanitaria, debido a los mayores niveles de exigencia que experimentan y a la cada vez mayor incidencia de desastres complejos con respecto a factores naturales, económicos y a menudo también militares.

3.8.6.1.2 Estructura y cumplimiento del código

Este código, también de adopción voluntaria y que puede ser adoptado por ONG de cualquier ámbito territorial y tamaño, consta de dos secciones. En la primera se establecen diez principios o normas de conducta que constituyen el código de conducta propiamente dicho (Tabla 3.5):

Tabla 3.5: Normas de conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG en programas motivados por catástrofes

1. Lo primero es el deber humanitario
2. La ayuda prestada no está condicionada por la raza, el credo o la nacionalidad de los beneficiarios ni ninguna otra distinción de índole adversa. El orden de prioridad de la asistencia se establece únicamente en función de las necesidades.
3. La ayuda no se utilizará para favorecer una determinada opinión política o religiosa
4. Nos empeñaremos en no actuar como instrumentos de política exterior gubernamental
5. Respetaremos la cultura y las costumbres locales
6. Trataremos de fomentar la capacidad para hacer frente a catástrofes utilizando las aptitudes y los medios disponibles a nivel local
7. Se buscará la forma de hacer participar a los beneficiarios de programas en la administración de la ayuda de emergencia
8. La ayuda de emergencia tendrá por finalidad satisfacer las necesidades básicas y, además, tratar de reducir en el futuro la vulnerabilidad ante los desastres
9. Somos responsables ante aquellos a quienes tratamos de ayudar y ante las personas o las instituciones de las que aceptamos recursos
10. En nuestras actividades de información, publicidad y propaganda, reconoceremos a las víctimas de desastres como seres humanos dignos y no como objetos que inspiran compasión

Fuente: Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (Comité Internacional de la Cruz Roja, 1994)

En la segunda sección del código, se establecen las directrices que describen, a título orientativo, el entorno de trabajo deseable entre las organizaciones humanitarias y dos agentes: los Gobiernos (tanto de países donantes como beneficiarios), y las organizaciones intergubernamentales (del sistema Naciones Unidas), lo que propiciaría una prestación de asistencia humanitaria más eficaz.

3.8.6.1.3 Seguimiento

Con respecto a otros códigos de conducta analizados, el propuesto por la Cruz Roja presenta mayor debilidad en cuanto a la vigilancia de su cumplimiento. Así, la propia Federación Internacional establece que el código es “*self-policing*” o autovigilado, de forma que ninguna organización puede forzar a otra a actuar de una forma determinada ni existe una asociación internacional de ONG de ayuda humanitaria que disponga de autoridad sancionadora. Son las propias organizaciones las que deben comprometerse públicamente a cumplirlo y a ponerlo en práctica.

Sin embargo y como ventaja diferencial con respecto a otros códigos, este código no sólo beneficia a la ONG que los suscriben sino también a otros *stakeholders* (grupos participantes) en la asistencia humanitaria. Así, la Cruz Roja espera que el código sea útil para los Gobiernos y financiadores que podrán utilizarlo como un criterio para juzgar la conducta de las agencias con las que colaboran en el ámbito de la ayuda

humanitaria. Por otra parte, también las comunidades afectadas por los desastres podrán beneficiarse del código al poder conocer sobre qué estándares van a ser atendidos.

3.8.6.2 International Non Governmental Organisations' accountability Charter

La carta internacional de “responsabilidad y rendición de cuentas” (*accountability*) de las ONG fue firmada en 2006 por los dirigentes de once de las principales organizaciones no gubernamentales internacionales dedicadas a la defensa de los derechos humanos y al desarrollo medioambiental y social. Este documento constituye la primera carta de responsabilidad mundial para el sector no lucrativo y ha sido denominado como el primer código de conducta internacional para ONG.

Sus firmantes son las organizaciones ActionAid International, Amnistía Internacional, CIVICUS World Alliance for Citizen Participation, Consumers International, Greenpeace International, Oxfam International, International Save the Children Alliance, Survival International, International Federation Terre des Hommes, Transparency International y World YWCA. La secretaría de coordinación se encuentra en Johannesburgo (Sudáfrica).

El objetivo de esta Carta es promover valores de transparencia y rendición de cuentas con el fin de legitimar el trabajo y los logros de sus organizaciones firmantes. Para ello, el documento establece unos estándares de calidad que guíen la actuación de estas ONG internacionales. Pretende además ser el marco de referencia sobre la *accountability* en las ONG de este ámbito.

El origen de esta iniciativa podría situarse en la tendencia detectada por estas organizaciones a que algunos financiadores, empresas y agencias internacionales de desarrollo comiencen a plantearse seriamente cuestiones acerca de la eficacia del trabajo de las ONG y de la legitimidad de su *advocacy* o incidencia. Por otro lado, una parte de las ONG reconoce también la necesidad creciente de asegurar las buenas prácticas en todo el sector voluntario. En este contexto, y para conseguir resultados positivos en el ámbito del desarrollo, estas organizaciones sintieron la necesidad de preguntar qué iniciativas mejorarían la *accountability* de las instituciones, y qué otras iniciativas podrían servir simplemente para debilitar a las ONG (Bendell, 2006).

El lanzamiento de la Carta internacional constituye, por tanto, el punto de partida de un proceso continuo de desarrollo de estándares de *accountability* y de requerimientos de rendición de cuentas al que se comprometen las organizaciones fundadoras de la iniciativa. Por esta razón, la *International Non-Governmental Organizations' Accountability Charter* recoge los valores centrales de estas organizaciones, incluyendo buenas prácticas de gobernanza y de gestión, captación de fondos y compromiso con los diferentes grupos participantes de la organización (Bendell, 2006).

Su legitimidad se deriva, como cita la propia Carta, de la calidad del trabajo de sus organizaciones firmantes, del reconocimiento y apoyo de las personas con las que y para las que trabajan, de sus miembros y financiadores, del público en general, así como de organizaciones -gubernamentales o no- en todo el mundo.

Respecto a la forma de trabajo de estas organizaciones, la Carta internacional aboga por un trabajo complementario -no sustitutivo- con los gobiernos para la promoción del desarrollo humano sostenible y del estado de bienestar, del respeto a los derechos humanos y de la protección de los ecosistemas. Por otra parte, el documento también quiere promover la responsabilidad del sector privado en estas cuestiones. El trabajo especializado, con organizaciones contrapartes locales y en red son algunos de los principios que fundamentan el desarrollo de las actuaciones de las organizaciones firmantes de la Carta internacional.

3.8.6.3 Código de conducta de imágenes y mensajes de las ONGD europeas a propósito del Tercer Mundo

Se trata de un código de conducta más específico que los anteriores puesto que está dedicado especialmente a los procesos de producción y difusión de las actividades y mensajes de las ONGD, especialmente los destinados a la captación de recursos (voluntariado, fondos, etc.) y a la sensibilización, incidencia y educación para el desarrollo en los países del Norte. A pesar de esta especificidad, la relevancia alcanzada en los últimos años por las ONG de desarrollo y por sus actividades de comunicación ha convertido al código de conducta de imágenes y mensajes a propósito del Tercer Mundo en un documento de referencia, principalmente, para las ONGD europeas.

El Código de conducta de imágenes y mensajes fue redactado por las Organizaciones No Gubernamentales europeas, actores o contrapartes en el proceso hacia un desarrollo global y aprobado en Bruselas en 1989 por la Asamblea General del Comité de Enlace de las ONG europeas ante la Comunidad Europea.

Su objetivo es el de ofrecer al público una información verídica y objetiva de la cooperación al desarrollo así como promover una discusión en torno a dicho código y animar a las mencionadas organizaciones a examinar su propio material.

La elaboración de este código se produce precisamente tras una década en la que la comunicación de los mensajes de las ONGD experimenta una importante evolución convirtiéndose en un factor determinante en la colaboración entre Europa y los países en desarrollo. En efecto, las ONG de desarrollo europeas reconocen que la calidad de la cooperación y de toda solidaridad con los países del Sur reposa esencialmente sobre estas imágenes y mensajes producidos hacia el público, objeto del trabajo de sensibilización llevado por las ONGD.

Sin embargo, se observó como ciertas imágenes o mensajes, difundidos por los medios de comunicación o las propias ONGD, podían perjudicar el trabajo de las organizaciones de cooperación al desarrollo al llegar al público una visión distorsionada sobre las actividades y objetivos perseguidos por estas organizaciones así como del concepto de desarrollo (no paternalista ni asistencialista y con el Sur como protagonista de su propio desarrollo) que ellas defienden.

Así, los resultados de trabajos elaborados por varias ONGD europeas y africanas en el marco del proyecto "Imágenes de África", así como una encuesta cofinanciada por la Comisión de las Comunidades europeas y titulada "Los Europeos y la ayuda al

desarrollo en 1987", revelaron de forma significativa un desconocimiento profundo de las realidades.

Es entonces cuando un grupo de ONG de desarrollo establecidas en los Estados miembros de la Comunidad Europea, y en representación de una variedad de asociaciones humanitarias sin fines de lucro, decidió establecer un código de conducta que rijan las imágenes y mensajes a propósito del Tercer Mundo y que sirva de instrumento dirigido a mejorar las proyecciones que los países del Norte hacen habitualmente a propósito de los más pobres del mundo. Además, con este código se pretende también acabar con la tendencia de hablar sobre los países en desarrollo desde la óptica del Norte y sin consultar a las organizaciones contraparte, destinatarios y otros agentes participantes en la colaboración Norte-Sur.

3.8.6.3.1 Objetivos generales

El código de imágenes y mensajes pretende, por tanto, guiar a las ONGD en la producción y difusión de sus mensajes suprimiendo, por ejemplo, las imágenes reductoras, patéticas o idílicas. Concretamente, el código establece que las ONGD deben evitar en sus mensajes:

- Las imágenes que generalizan y esconden la diversidad de las situaciones.
- Las imágenes idílicas (que rechazan reconocer la realidad tal y como es verdaderamente) o de "aventuras" y exóticas.
- Las imágenes acusadoras (prejuicios).
- Las imágenes que subrayan la superioridad del Norte.
- Las imágenes patéticas.

Por otra parte, el código presta especial atención a la actividad de captación de fondos, como grandes campañas anuales, campañas temáticas o acciones de urgencia. Así, los medios utilizados pueden ir desde la propaganda destinada a un público ya motivado, pasando por los carteles y la venta de material (libros, tarjetas de felicitación, documentos, artesanía, etc.) y cada ONGD debe decidir cuál es el mejor sistema a adoptar, asegurándose de que el método empleado y el contenido de los mensajes utilizados tanto por la propia organización, como por sus socios o sus patrocinadores, no proyectan una impresión de dependencia y de asistencia, y respetan todos los aspectos recogidos en el código.

Además, el código impulsa a las ONG europeas a comprometerse a revisar su material de educación para el desarrollo, así como el contenido de los mensajes difundidos que, de forma general, y como establece el código, deben velar por hacer comprender mejor las realidades y complejidades de los países del Tercer Mundo en su contexto histórico, los obstáculos particulares con los que se enfrenta el desarrollo, la diversidad de las situaciones que caracteriza estos países, los esfuerzos propios desplegados y los progresos realizados.

Al igual que el código elaborado por la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, los participantes en este código de conducta de imágenes y mensajes recomiendan a la Comisión de las Comunidades Europeas tomar en consideración este código en su cooperación con las ONGD europeas, lo que convierte a este documento

en un intento de autorregulación del sector. No en vano, uno de los objetivos perseguidos por las organizaciones que lo elaboraron es convertir al código en un instrumento de referencia que ayude a las ONGD a reforzar la solidaridad del movimiento asociativo, su coherencia y su fuerza.

3.8.6.3.2 Seguimiento

Es el propio Comité de Enlace de las ONG europeas ante la Comunidad Europea, a través del grupo de educación para el desarrollo, el encargado de elaborar un programa de ejecución y seguimiento del código que permita velar por su cumplimiento.

3.8.6.4 Código de Conducta para ONGD australianas

Se trata de uno de los códigos de conducta de referencia en el sector y ha sido elaborado y adoptado por las más de 70 ONGD australianas pertenecientes al Consejo australiano de ayuda internacional. La adhesión a este código es obligatoria para todas aquellas organizaciones que soliciten fondos de la Agencia Australiana de Desarrollo Internacional, el organismo gubernamental que distribuye la ayuda internacional.

El código contiene aspectos valorados positivamente como el tratamiento de la transparencia en la financiación. Sin embargo, algunos autores (Adair, 1999) critican que se prohíba a las ONG que lo suscriben a realizar afirmaciones falsas o engañosas sobre otras ONG mientras que no se recoge nada al respecto de este comportamiento cuando va dirigido hacia otros sujetos como políticos, funcionarios, religiosos o empresarios que tengan visiones diferentes respecto a algunos aspectos de la política pública.

3.8.6.5 Recomendaciones a los Estados miembros de la Unión Europea sobre un código de conducta para organizaciones no lucrativas

Mención especial merece el proyecto de la Unión Europea para establecer un “código de conducta europeo para organizaciones no lucrativas que promueva buenas prácticas en transparencia y rendición de cuentas”, con el principal objetivo de protegerse del uso de las ONG para financiar actividades terroristas y otros abusos criminales. Hay que situar este proyecto en el contexto de la alarma internacional provocada por los atentados terroristas ocurridos en Nueva York en 2001 y en Madrid en 2004.

Así, la Dirección general de justicia, libertad y seguridad de la Comisión Europea publica en julio de 2005 un borrador de documento que aconseja a los Estados miembros de la Unión Europea incrementar el uso de estándares de transparencia y rendición de cuentas en el sector no lucrativo. El objetivo perseguido es el de proteger el sector y fortalecer la confianza de los donantes y financiadores, en respuesta a la solicitud de los propios gobiernos (especialmente, de los países del G8) y de los organismos internacionales.

Se trata, pues, de un caso especial puesto que la iniciativa de crear un código de conducta no parte, como en los casos descritos anteriormente, de las propias ONG sino de un organismo público. Por tanto, no se trataría de un intento de autorregulación del sector sino de regulación externa por parte de los financiadores públicos, que en este caso, son los gobiernos europeos. Si bien, tampoco son los financiadores los que elaboran el código de conducta; únicamente solicitaron medidas de protección ante un organismo supranacional como es la Comisión Europea, quien es el verdadero redactor del proyecto de código de conducta que se describe en este apartado. Podría hablarse, por tanto, de una certificación por tercera parte.

El documento de la Comisión Europea reconoce el papel vital de las ONG en cuanto al trabajo social que desempeñan (incluida la ayuda humanitaria) pero añade que es indudable que algunas de ellas han sido utilizadas con fines criminales. Por esta razón, la Dirección general de justicia, libertad y seguridad de la UE propone establecer un código de conducta europeo por el que las organizaciones no lucrativas se comprometen a reunir fondos con propósitos caritativos, religiosos, culturales, educacionales, sociales o fraternales.

La adhesión al código es voluntaria para las ONG y les reportará un doble beneficio: por una parte, permitirá mostrar su responsabilidad ante la generosidad de la sociedad y por otra, facilitará el control del mal uso de estas organizaciones sin que ello suponga una carga más para el sector no lucrativo.

3.8.6.5.1 Sello europeo (“European label”)

Otro de los objetivos perseguidos por la Comisión Europea es el posterior desarrollo de unas “directrices europeas” o una “etiqueta europea” para aquellas ONG que cumplan con los requisitos impuestos por el código de conducta. De esta forma, tanto la propia Comisión como los distintos financiadores públicos y privados conocerían qué organizaciones no lucrativas están comprometidas con la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas y se daría mayor credibilidad al trabajo de las ONG.

El código de conducta europeo establece, entre otros requisitos, que la ONG debe:

- Cumplimentar y registrar un “formulario de identificación básica” que recoge una lista exhaustiva de datos identificativos de la ONG: nombre, dirección, organizaciones dependientes, objetivos, política, prioridades, estructura organizativa y de toma de decisiones, tamaño de la organización, sistemas internos de control financiero, origen y destino geográfico de los fondos recibidos o entregados, listado de personal y directivos a todos los niveles con sus responsabilidades así como los datos bancarios.

Si alguno de estos datos variase, la ONG debe comunicarlo a la autoridad registral competente.

- Llevar documentos contables y financieros anuales, que sean fiel reflejo de la situación de la organización (descripción de ingresos y gastos, presupuestos, etc.) así como una memoria anual, que estarán a disposición de la autoridad que lo requiera al menos durante los cinco últimos años.

- Someterse a auditorías de seguimiento de los fondos transferidos a terceros.
- Utilizar el sistema bancario para sus transacciones.
- Asegurarse de la verdadera identidad y buena fe de sus beneficiarios, financiadores y ONG asociadas.

Además, el código establece una serie de indicadores de riesgo para detectar el uso criminal de las ONG. Así por ejemplo, algunos de estos indicadores hacen referencia a que la ONG muestre poca o ninguna información acerca de sus actividades o bien, que sus objetivos estén relacionados con una ideología política o religiosa en particular. Si bien, el código recomienda que no se consideren estos datos de forma aislada sino en contexto con otros indicadores y en función del entorno legislativo y organizacional donde la ONG opere.

3.8.6.5.2 Seguimiento del cumplimiento

Para promover la adhesión y cumplimiento del código, el proyecto de la Comisión europea recomienda a los estados miembros la consideración de una serie de ventajas para las ONG tales como un estatus visible de credibilidad, beneficios fiscales, acceso a becas y fondos públicos e incluso la posibilidad de obtención de “etiquetas” o “sellos” ya existentes o creados *ex profeso* que certifiquen el cumplimiento del código.

Además, se sugiere como mecanismo que asegure el cumplimiento del código la aplicación de un modelo de certificación, ya sea existente o elaborado específicamente y que puede ser gestionado tanto por organizaciones públicas como privadas, que garantice que la organización cumple con los requisitos del código de conducta.

Este proyecto es sometido a consulta por parte de las ONG europeas.

3.8.6.5.3 Crítica a la propuesta de la Comisión Europea

Uno de los organismos europeos más importantes pertenecientes al Tercer sector, el *National Council for Voluntary Organisations* (NCVO), con sede en Gran Bretaña y que aglutina a más de 6.000 organizaciones, realizó en agosto de 2005 una crítica a la propuesta de código de conducta de la Comisión europea. En ella, y aunque se reconoce la relevancia, pertinencia y el beneficio procedente de un conjunto de medidas que promuevan la transparencia y la rendición de cuentas en las ONG europeas, se hubiera preferido un código de conducta práctico y significativo en el que sus recomendaciones fueran indicativas de buenas prácticas para el sector.

Por otra parte, el NCVO recomienda que un código de conducta no sea demasiado prescriptivo en cuanto a cómo deben organizar su trabajo las ONG pues existe una alta probabilidad de que estas organizaciones no se adhieran a un código de conducta si esto le supone una gran carga burocrática innecesaria.

La Comisión Europea debería tener en cuenta la amplia diversidad y heterogeneidad del Tercer sector dentro de cada país y entre las ONG de toda la Unión Europea así como respetar la legislación nacional y local que ya regula el funcionamiento de estas organizaciones.

Otra de las críticas del NCVO hace referencia a la desproporcionada atención que se presta al uso potencial de las ONG como instrumentos del terrorismo. Para este organismo británico, es decepcionante que la primera vez que la UE realiza un intento de regulación de las ONG a nivel europeo sea con propósito de seguridad más que para reconocer el potencial del Tercer sector en Europa como constructor del modelo social europeo y para fortalecer la sociedad civil. Además, se critica el efecto negativo que puede tener en la población la consideración del sector que realiza la Comisión europea, sobre todo si se tienen en cuenta los pocos casos de utilización de ONG con fines criminales.

El NCVO recomienda la participación de las organizaciones destinatarias del código, las ONG, en la elaboración de unas normas que ellas mismas van a tener que seguir. Además, aboga por una redacción conjunta de los valores y principios que rijan las relaciones entre los gobiernos y el tercer sector.

Por otra parte, el organismo británico exige el mismo nivel de tratamiento para las ONG que para otros sectores económicos, pues de lo contrario, el sector no lucrativo sufriría una discriminación negativa e injusta.

Otra de las críticas a la propuesta de la Comisión Europea procede de la *European Citizen Action Service* (ECAS), red europea de ONG. Sobre la idea de establecer un código de conducta para ONG de todos los países de Europa, ECAS se muestra escéptica y opina que los códigos de conducta son menos efectivos y más difíciles de aplicar sobre todo un sector amplio y difuso que la legislación.

3.8.7 Valoración de los códigos de conducta

- Positivas:
 - En general, se trata de iniciativas de autorregulación controlada del sector (aunque a veces es el financiador el que lo impone) que supone un marco de referencia ético para las ONGD en el desarrollo de sus actividades.
 - Su fuerte representatividad -en algunos casos, europea o internacional- convierte al código en un instrumento de referencia que ayuda a las ONGD a reforzar la solidaridad del movimiento asociativo, su fuerza y su coherencia.
 - La adhesión a los códigos de conducta es voluntaria, lo que pone de manifiesto la disposición de la ONGD para cumplir unos determinados estándares y para mostrarlos al exterior (transparencia y rendición de cuentas ante sus *stakeholders*).

- Facilita el control del mal uso de estas organizaciones (la mayoría de códigos cuentan con un sistema de seguimiento), sin suponer una mayor carga burocrática para la ONGD.
- Si bien no son estrictamente instrumentos de gestión de calidad, los códigos de conducta son un marco de referencia ético en el que se encuadra la actuación de la ONGD, y que ayuda a entender y especificar mejor los objetivos de la organización. Además, contribuyen al alineamiento y a la sincronización / sintonización y, muy especialmente, a minimizar el riesgo de actuaciones marcadamente divergentes respecto de la misión de la organización.
- Menor carga de trabajo al no existir mecanismo de certificación, sino que la suscripción al código se realiza por la adhesión a una determinada plataforma u organización aglutinadora de ONGD, quien será la encargada de velar por su cumplimiento.
- La adopción de un único código permite la renuncia conjunta a prácticas competitivas eficaces pero no éticas, especialmente, en el ámbito de la captación de recursos.
- Negativas:
 - Al tratarse en muchos casos de iniciativas de autorregulación, existe riesgo de endogamia y/o corporativismo, hasta el caso de que puedan cerrarse filas en torno a las ONGD integrantes lo que podría provocar la falta de legitimidad y credibilidad del instrumento.
 - El código de conducta no es exactamente un instrumento de gestión de calidad (falta certificación por tercera parte que le dé más credibilidad y visibilidad externa, si bien es un marco de referencia... (ver en justificación).
 - Riesgo de conducta de polizón o “*free-rider*”: En algunos casos, sólo por pertenecer a una Coordinadora, Plataforma, etc., ya se entiende que cumples y sigues el código, especialmente si el proceso de seguimiento no es eficaz, o no existe un sistema de sanción y expulsión creíble.
 - En el caso de códigos de gran ámbito de influencia, existe el riesgo de no considerarse la amplia diversidad y heterogeneidad del Tercer sector dentro de cada país y entre las diferentes ONG, o bien de que no se respete la legislación nacional y local reguladora del funcionamiento de estas organizaciones.
 - Riesgo de solape, duplicidad con otros códigos de conducta u otros instrumentos de gestión de calidad con la consiguiente carga burocrática innecesaria.
 - Existen críticas por parte de las ONGD del Sur quienes opinan que a través de los códigos de conducta con visión “patronal” la ONGD del Norte quiere imponer sus modelos de comportamiento.
 - En algunos casos, existe debilidad en el mecanismo de seguimiento de cumplimiento del código, como en el caso de los códigos autovigilados (basados

en la vigilancia mutua entre las ONGD), donde no existe una entidad con autoridad sancionadora

3.9 Enfoque del Marco Lógico (EML)

3.9.1 Origen

De forma general, el Enfoque del Marco Lógico puede definirse como una metodología de gestión y planificación de proyectos particularizada para los requerimientos específicos de proyectos de cooperación para el desarrollo. Aunque el concepto de “gestión” ya incluye el proceso de planificación, en este caso, se destaca la función de planificación debido a que el EML pone especial énfasis en ella.

En su aplicación concreta en el ámbito de la cooperación al desarrollo, el EML constituye una herramienta de análisis, presentación y gestión de proyectos por objetivos, que sirve de soporte a las partes que intervienen en un proyecto de desarrollo en los siguientes aspectos:

- Establecer el propósito y justificación del proyecto.
- Definir los elementos clave del proyecto.
- Estudiar la situación existente durante la fase de preparación del proyecto.
- Establecer una jerarquía lógica de medios a partir de la que se fijarán los objetivos.
- Identificar los riesgos potenciales para la obtención de los objetivos y la sostenibilidad de los resultados.
- Definir el proceso de seguimiento y evaluación de actividades, recursos y resultados.
- Facilitar la comunicación entre todas las partes involucradas.
- Elaborar un resumen del proyecto en un formato estándar denominado Matriz de Planificación (MP).
- Revisar y llevar a cabo el seguimiento del proyecto durante su ejecución.

El Enfoque del Marco Lógico utilizado en la actualidad está basado en el método del Marco Lógico cuyo objetivo es estructurar los principales elementos de un proyecto, destacando los enlaces lógicos entre los recursos aplicados, las actividades planificadas y los resultados esperados. Los antecedentes de esta herramienta se encuentran en las teorías de gestión de empresas, como un enfoque de gestión por objetivos, en auge en los años 60.

El primer Marco Lógico fue aplicado por la Agencia de cooperación estadounidense (USAID) a finales de los 60 y, posteriormente, otras agencias de ayuda internacional al desarrollo, de tipo bilateral o multilateral, han adoptado esta herramienta en sus actuaciones de cooperación. Entre estos organismos se encuentra la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), británica (DFID), canadiense (CIDA), australiana (AusAID), noruega (NORAD), danesa (DANIDA), sueca (ASDI), alemana (GTZ), etc. También utilizan este instrumento el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el propio Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE quien promueve la utilización del Marco Lógico entre los países miembros.

3.9.2 Justificación

Es importante destacar que en el mundo de la cooperación para el desarrollo, el Marco Lógico es uno de los instrumentos más utilizados como herramienta analítica de gestión, planificación y evaluación de proyectos, si bien, pueden surgir dudas sobre en qué medida es o no un instrumento de gestión de calidad. De hecho, el manual publicado por la NORAD (Agencia noruega de desarrollo) define el EML como “una herramienta para mejorar la calidad de los proyectos”.

Para determinar si se trata de un instrumento de gestión de calidad podríamos compararlo con una norma ISO 9000, la cual podría definirse con un metadiseño de procesos. Es decir, este tipo de normas recoge características que deberían tener los procesos de una empresa, de modo que se encuentren documentados de una forma determinada (estandarizada) y que formen parte de un conjunto ordenado de procesos adecuadamente documentados, existiendo además un análisis de desviaciones que tenga previsto cómo actuar si éstas se producen o definiendo qué medidas tomar si los clientes no están satisfechos con el producto o servicio recibido.

En ese sentido, el EML es una metodología de gestión de proyectos, es decir, es un conjunto de características que deben cumplir los proyectos, que proporcionen hilazón y coherencia entre unas partes y otras, que garanticen que las desviaciones sean revisadas de una forma sistemática y también que permitan observar si el diseño del proyecto cumple o no los estándares. Además, y como se ha señalado, el EML es utilizado por un número importante de agencias donantes europeas, además de la ONU y la OCDE, debido a que se trata, fundamentalmente, de una forma de estandarizar, de modo resumido, un proyecto de desarrollo y su lógica, característica que permite que pueda ser fácilmente utilizado por todos los involucrados en el proyecto. Esto es especialmente importante si se tiene en cuenta, además, que en un proyecto de desarrollo suelen intervenir diferentes instituciones y países –el del financiador, el de la ONG del Norte y el de la ONG del Sur-.

Por tanto, el EML podría aproximarse más a un sistema de gestión de calidad del tipo ISO 9000 que al Modelo EFQM de Excelencia.

Por otra parte, teniendo en cuenta que el objeto de estudio de esta tesis doctoral es la aplicabilidad en entornos de cooperación de instrumentos de mejora en su valor medio de la gestión, es decir, de la mejora de su fiabilidad (o falta de variabilidad) y de la tendencia, cabría preguntarse si la utilización de esta herramienta de gestión de proyectos responde a dichos fines. Podría contestarse que sí, como también lo sería un buen control financiero, y por esta razón, una gran parte de ONGD españolas somete sus cuentas voluntariamente a auditorías externas e internas, lo que también puede considerarse calidad.

Así, el EML es, en efecto, una metodología de gestión y planificación de proyectos aplicable en todas sus fases, particularizada para el caso de ONGD, utilizada de forma extensiva en el ámbito de la cooperación al desarrollo, y donde una de sus particularidades es facilitar la comunicación real (con contenido) entre todos los

participantes del proyecto, pero principalmente, entre financiadores y ejecutores, y otros actores como la ONGD contrapartes, colaboración con beneficiarios, etc.

Lógicamente es muy importante para que las ONGD desarrollen su actuación con calidad que utilicen los sistemas de gestión adecuados tanto en su gestión financiera como en su gestión de recursos humanos como en su gestión de proyectos. Por tanto, desde ese punto de vista, es comprensible que el EML sea un instrumento para mejorar la calidad de los proyectos (no es el contenido del EML lo que es “calidad” sino el hecho de que utilice una metodología concreta para garantizar una gestión adecuada –y buenas prácticas- en el ámbito de proyectos). Por otro lado, es importante destacar que, para las ONGD, utilizar una metodología para la gestión de proyectos es especialmente relevante dado que es ésta una zona crítica para este tipo de organizaciones.

En definitiva, puede justificarse la inclusión del Enfoque del Marco Lógico en este capítulo, si bien, no como un instrumento de gestión de calidad como tal, sí como un instrumento general de gestión particularizado para los requisitos específicos de proyectos de cooperación al desarrollo, entorno en el que su aplicación está prácticamente generalizada. En este sentido, el manual del EML desarrollado por la NORAD (Agencia Noruega de Desarrollo) puede considerarse la versión para el entorno de la cooperación al desarrollo de la guía PMBOK del *Project Management Institute* (PMBOK Guide).

3.9.3 Estructura y aplicación del EML

El Enfoque del Marco Lógico permite analizar los problemas, objetivos, alternativas y estrategia de ejecución de un proyecto de desarrollo, y pone especial énfasis en tres aspectos: orientación a objetivos, orientación a los grupos meta (beneficiarios directos) y participación.

El desarrollo práctico del EML se realiza mediante un taller participativo -que tiene lugar normalmente durante el proceso de identificación del proyecto-, y en el que, todas las partes implicadas en él (beneficiarios, instituciones, agentes de desarrollo, etc.) trabajarán de forma consensuada y con la ayuda de un moderador independiente en la preparación, planificación y gestión del proyecto.

En el taller del EML se siguen las siguientes etapas: identificación y puesta en común de los problemas de un grupo o comunidad, establecimiento de los objetivos a conseguir, formulación y evaluación de alternativas y selección de la estrategia de acción. Posteriormente, se definirán los objetivos, resultados y actividades que conformen dicha estrategia.

El resultado final del EML es la denominada Matriz de Planificación (MP) que recoge de forma resumida los elementos básicos del proyecto. Estos elementos representan la secuencia de eventos causalmente relacionados que forman parte de un proyecto:

1. Objetivo global
2. Objetivo específico
3. Resultados
4. Actividades

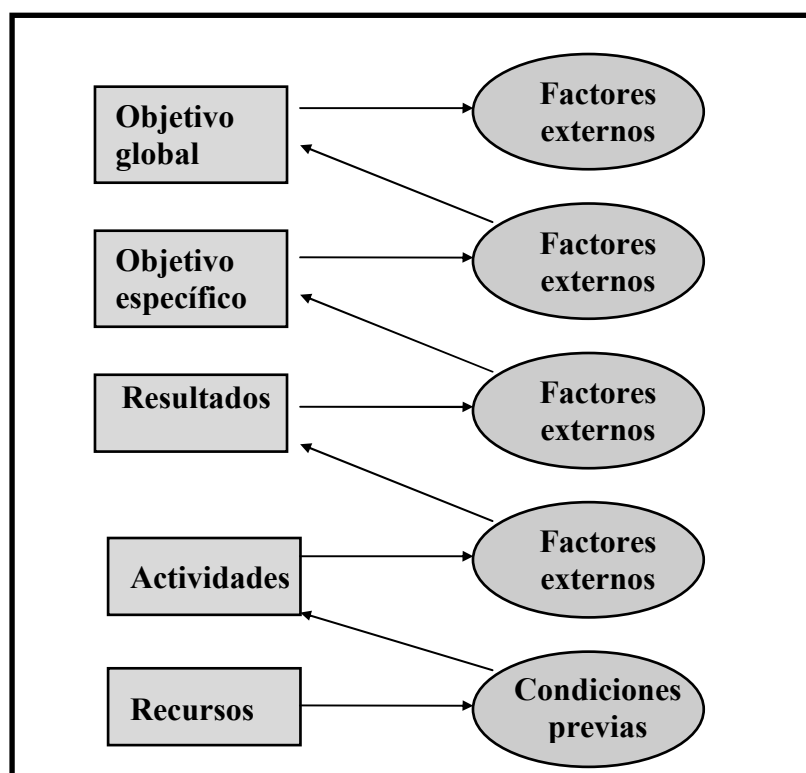
5. Recursos

Estos elementos se relacionan de forma vertical de manera que el EML asume (sabiendo que no es seguro que estos eventos sucedan) que:

- Si los recursos están disponibles, las actividades se llevarán a cabo.
- Si las actividades se llevan a cabo, se obtendrán los resultados.
- Si se obtienen los resultados, se alcanzará el objetivo específico.
- A largo plazo esto contribuirá a la consecución del objetivo global.

El proceso (que sigue la denominada por el EML lógica vertical) es visto, por tanto, como una secuencia de hipótesis de desarrollo que pueden ser objeto de análisis, de forma que, mientras que la certidumbre de las primeras hipótesis es alta, es más baja en las últimas, ya que los resultados dependen de manera importante del equipo de gestión del proyecto (Figura 3.8):

Figura 3.8: Lógica vertical del Enfoque del Marco Lógico



Fuente: IUDC (1997)

En este sentido, para el EML, un proyecto de desarrollo es visto como una secuencia de eventos causalmente relacionados

A estos elementos se pueden unir otros como los “indicadores”, que especifican cómo debería medirse la obtención de los objetivos, los “medios de verificación” que recogen las fuentes de información que permiten verificar dichos indicadores, y los “factores externos”, que hacen referencia a aquellos elementos que se encuentran fuera del control directo del proyecto (incertidumbre del proceso).

Estos elementos también se relacionan de forma horizontal. Así, para cada fila se puede definir que:

- Si los factores externos se cumplen, se puede recopilar una serie de datos de las fuentes de verificación.
- Con estas fuentes de verificación, se procede a contrastar cada indicador.
- Con la contrastación positiva de cada indicador puede afirmarse que se ha cumplido el objetivo, los resultados o que se han realizado las actividades, en cada nivel.

De esta forma, para el objetivo global la Matriz de planificación tendría el siguiente contenido (tabla 3.6):

Tabla 3.6: Matriz de Planificación del Enfoque del Marco Lógico

Objetivo global:	Indicadores:	Factores externos:
El objetivo de más alto nivel al cual se espera que el proyecto contribuya (mencionar el grupo meta).	Medidas (directas o indirectas) para verificar en qué medida se logra el objetivo global (deben especificarse los medios de verificación).	Decisiones, condiciones o eventos importantes necesarios para mantener los objetivos a largo plazo.

Fuente: IUDC (1997)

Análogamente, se confeccionaría la Matriz de planificación para cada uno de los elementos básicos del proyecto.

La Matriz de planificación, con su lógica vertical y horizontal, se convierte de esta forma en el punto de referencia más importante a lo largo de la vida del proyecto.

3.9.4 Valoración

El Enfoque del Marco Lógico presenta los siguientes puntos fuertes (Mataix y Rivero, 2003):

- Proporciona información relevante a los gestores del proyecto lo que permite detectar debilidades e identificar áreas de mejora, no solamente una vez concluido sino también durante el desarrollo del proyecto.
- Permite el seguimiento sistemático y el análisis de los efectos del proyecto, lo que facilita que, durante el seguimiento de la ejecución, se pueda replantear fácilmente la vigencia de las asunciones hechas durante el diseño del proyecto.
- La estandarización de los procedimientos de recopilación y evaluación de la información proporciona beneficios en la gestión y administración del proyecto.

- Constituye una guía para el análisis lógico y sistemático de los elementos clave interrelacionados del proyecto. Esto además, mejora la planificación realizando los enlaces entre los elementos del proyecto y los factores externos, facilitando la labor del personal que ejecuta el proyecto.
- Impulsa la participación de los distintos *stakeholders* o partes involucradas en el proyecto, especialmente la de los destinatarios (“clientes”) de las intervenciones de desarrollo objeto del proyecto.
- Proporciona los beneficios derivados del “efecto red”: puesto que se trata de un método adoptado por un número importante de gobiernos y agencias, se facilita la comunicación entre ellos, y además, con otros agentes de desarrollo como ONG, fundaciones, etc.
- Su metodología facilita la realización de estudios sectoriales y comparativos.
- Se trata de un instrumento específicamente creado para la gestión de proyectos, siendo el proyecto una de las herramientas básicas a través de las que se ejecutan las intervenciones de desarrollo.

No obstante, el Enfoque del Marco Lógico presenta un conjunto de limitaciones:

- Al igual que sucede en la mayor parte instrumentos de gestión de calidad, puede existir cierta rigidez impuesta por el modelo, especialmente cuando los objetivos y los factores externos especificados al comienzo están sobrevalorados. Esto puede evitarse con revisiones regulares del proyecto para ajustar sus elementos clave.
- Si bien fomenta la participación de los distintos *stakeholders*, los beneficios de esta herramienta sólo se obtendrán si existe la suficiente capacitación de todas las partes involucradas en la implantación del EML.
- Se trata de una herramienta analítica general. Es políticamente neutro en cuestiones de distribución del ingreso, oportunidades laborales, acceso a los recursos, participación local, costo y factibilidad de las estrategias y la tecnología, o los efectos sobre el medio ambiente. Por tanto, el EML es sólo una de las varias herramientas a ser usadas durante la preparación, la ejecución y la evaluación del proyecto, pero no reemplaza al análisis de grupos meta, al análisis coste-beneficio, a la planificación temporal, al análisis de impacto, etc. Es decir, que el resultado de la aplicación de la metodología del EML, no debería ser aplicada estrictamente, si no que ha de pasar el filtro, y los consiguientes ajustes, de los análisis citados anteriormente.
- No se trata de un instrumento de gestión de calidad propiamente dicho, en tanto en cuanto no existe certificación por tercera parte.

3.10 Proyecto Esfera

3.10.1 Origen y descripción

El Proyecto Esfera surge en el año 1997 por iniciativa de un grupo de ONG de diferentes países dedicadas a la asistencia humanitaria y el movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, que elaboraron una Carta Humanitaria y determinaron una serie de Normas mínimas como meta a alcanzar en la asistencia en casos de desastres (ya sean naturales o causados por el hombre -incluidos los conflictos armados-), en cada uno de los seis sectores siguientes: abastecimiento de agua y saneamiento, nutrición, ayuda alimentaria, refugios y asentamientos, servicios de salud y seguridad alimentaria.

Esfera toma como base dos ideas fundamentales: en primer lugar, que se deben tomar todas las medidas necesarias para aliviar el sufrimiento humano derivado de conflictos y catástrofes, y en segundo lugar, que aquellos afectados por desastres tiene derecho a una vida digna y, por ende, tienen derecho a recibir asistencia humanitaria.

Además, tiene como misión la mejora continua de la calidad y la responsabilidad (*accountability*) de las acciones humanitarias a favor de las poblaciones afectadas por situaciones de catástrofe, desplazamiento de población o conflicto.

Para alcanzar su propósito, estas organizaciones elaboraron y publicaron en el año 2000 el primer Manual Esfera, que consta de dos instrumentos básicos:

- la Carta humanitaria y
- las Normas mínimas en casos de desastre.

Posteriormente, en la edición del Manual Esfera de 2004 participaron más de 400 entidades de 80 países diferentes aportando su experiencia desarrollada en el ámbito de la ayuda humanitaria.

La Carta humanitaria y la Normas mínimas constituyen los pilares del Manual Esfera y, en conjunto, ambos instrumentos crean un marco de referencia operativo que facilita las operaciones a la hora de realizar esfuerzos de asistencia en casos de desastre así como la rendición de cuentas posterior.

Como cita el propio Proyecto, la piedra angular del Manual Esfera es la Carta humanitaria que se basa en los principios y disposiciones del Derecho internacional humanitario, la legislación internacional sobre derechos humanos, el Derecho sobre refugiados y el denominado “Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales” de 1994 (descrito en apartado 3.8.6).

La Carta humanitaria recoge el compromiso de las organizaciones humanitarias a respetar y promover la observancia de los principios humanitarios fundamentales¹⁸,

¹⁸ El derecho a vivir con dignidad, el principio de no devolución y la distinción entre combatientes y no combatientes (Sphere Project, 2004).

compromiso basado además en el reconocimiento por parte de dichas organizaciones de sus propias obligaciones éticas.

Por otra parte, en la Carta se recogen las responsabilidades legales de los Estados y de las partes beligerantes a garantizar el derecho a recibir protección y asistencia. Si las autoridades competentes son incapaces de cumplir con sus responsabilidades (o no están dispuestas a ello), están obligadas a permitir que las organizaciones de ayuda humanitaria proporcionen asistencia y protección.

El segundo de los documentos base, las Normas mínimas, acompaña a la Carta Humanitaria tratando de cuantificar las necesidades de las personas afectadas por desastres o por conflictos en materia de agua, saneamiento, nutrición, alimento, refugio y servicios sanitarios y se basan en la experiencia acumulada por los distintos agentes humanitarios.

A pesar de reconocer que existen muchos factores fuera de su ámbito de acción, las organizaciones integrantes del Proyecto Esfera se comprometen a velar sistemáticamente por el cumplimiento de las Normas mínimas e incluso invitan a otros agentes humanitarios, incluidos los propios Estados, a que las adopten como normas consensuadas.

3.10.1.1 Composición: normas fundamentales

El Proyecto Esfera recoge ocho normas mínimas comunes a todos los sectores que se detallan a continuación (www.sphereproject.org):

- Norma común 1: Participación

La población afectada por el desastre participa activamente en la valoración, diseño, implementación, seguimiento y evaluación del programa de asistencia humanitaria.

- Norma común 2: Valoración inicial

Las valoraciones proporcionan una buena comprensión de la situación de desastre y un análisis claro de los riesgos que existen en cuanto a la preservación de la vida, la dignidad, la salud y los medios de sustento. Gracias a este análisis se podrá determinar, siguiendo un proceso consultivo con las autoridades correspondientes, si se requiere una respuesta externa y, en caso afirmativo, el carácter de esta respuesta.

- Norma común 3: Respuesta

Una respuesta humanitaria es necesaria en situaciones en las que las autoridades competentes no pueden y/o no quieren responder a las necesidades de protección y asistencia de la población que hay en el territorio que controlan, y cuando la valoración y el análisis indican que estas necesidades no han sido atendidas.

- Norma común 4: Selección de beneficiarios

La asistencia o los servicios humanitarios se prestan de modo equitativo e imparcial, sobre la base de la vulnerabilidad y las necesidades de personas individuales o grupos afectados por el desastre.

- Norma común 5: Seguimiento

La efectividad del programa a la hora de dar respuesta a los problemas es identificada, y se lleva a cabo un seguimiento continuo de los cambios en el contexto más amplio, con objeto de realizar mejoras en el programa o finalizarlo de forma escalonada, tal como proceda.

- Norma común 6: Evaluación

Se realiza un examen sistemático e imparcial de las actuaciones humanitarias cuya finalidad es extraer lecciones con las que mejorar las prácticas y las políticas generales y fortalecer la rendición de cuentas.

- Norma común 7: Competencias y responsabilidades de los trabajadores humanitarios

Los trabajadores humanitarios poseen titulaciones, experiencias y actitudes que son apropiadas para la planificación y la ejecución efectiva de programas adecuados.

- Normas comunes 8: Supervisión, gestión y apoyo del personal

Los trabajadores humanitarios reciben supervisión y apoyo que garantizan la efectividad en la implementación del programa de asistencia humanitaria.

Cada una de estas normas contiene:

- normas mínimas a alcanzar (son de carácter cualitativo),
- indicadores clave (pueden ser de índole cualitativa o cuantitativa), que sirven para medir el grado de consecución de las normas. Permiten calcular el impacto de los procesos empleados y los programas implementados, y
- notas de orientación: recogen aspectos de relevancia a tener en cuenta en la aplicación de cada una de las normas mínimas e indicadores clave. Constituyen una guía que proporciona consejos para las cuestiones polémicas que puedan surgir y que permite abordar las dificultades prácticas.

El Proyecto Esfera ha conseguido, según palabras de su Comité administrativo, un alto nivel de consenso - nunca visto antes - en un ámbito tan extremadamente delicado como la ayuda humanitaria o de emergencia entre la comunidad diversa de ONG, los donantes, la ONU, la Cruz Roja y las instituciones académicas.

Este importante consenso ha sido alcanzado fundamentalmente gracias a sus documentos base, la Carta humanitaria y las Normas mínimas, las cuáles han permitido establecer un lenguaje común que recoge los intereses de los múltiples participantes en el sector, lo que ha permitido fijar objetivos coherentes y afines para todos los *stakeholders* (instituciones, organizaciones o estados individuales) y que trascienden sus propios intereses.

Para ello, el Proyecto Esfera edita diverso material como un Manual (con versión para Palm Pilot) del que en 2001 se habían vendido 20.000 ejemplares, así como vídeos y cursos para dar a conocer el Proyecto. Además, imparte talleres y cursos de formación sobre la aplicación del Manual Esfera en diferentes países.

3.10.1.2 El Proyecto Esfera en el Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria

A finales del año 2007, la Unión Europea firma el denominado Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria. En él, se realiza una declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea para mejorar la respuesta colectiva a las crisis humanitarias.

El Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria se basa en principios y enfoques comunes y tiene como objetivo fomentar una acción concertada y coordinada en la Unión Europea y con los demás actores involucrados.

Para los firmantes de este consenso, y como donantes de ayuda internacional, existe una obligación ante los beneficiarios de trabajar en un marco de normas de calidad, principios, políticas y directrices, que permita además la participación de los destinatarios de dicha ayuda. Por otra parte, el Consenso afirma que un enfoque de calidad exige que los socios encargados de la ejecución ofrezcan un alto nivel de fiabilidad, lo cual obliga a aplicar criterios de admisibilidad y a supervisar los resultados durante la ejecución de la operación. Respecto a los citados socios, los miembros de la UE tiene en cuenta que la garantías de calidad deben ser factibles, para lo que debe considerarse su tamaño y grado de especialización.

El Proyecto Esfera recibe un importante apoyo de unos de los principales donantes -la Unión Europea- quien, como colectivo, proporciona actualmente la mayor parte de la ayuda humanitaria internacional oficial (Diario Oficial de la Unión Europea, 30/1/2008). Así, el Consenso citado, en su “Marco común para la prestación por parte de la UE de ayuda humanitaria”, en el apartado “3.3. Calidad, eficacia y responsabilidad”, cita lo siguiente:

“En la prestación eficaz de la ayuda humanitaria desempeñan un papel vital la rapidez y la calidad. Como donantes, tenemos la responsabilidad de asegurarnos de que la ayuda prestada representa la mejor opción disponible y es la adecuada para el objetivo que se persigue. Sin embargo, la actuación humanitaria debe ceñirse a una serie de normas y principios reconocidos a escala internacional, que se han recogido en el «Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales» e incorporado en su mayoría a la «Carta Humanitaria». Se han establecido ya unas normas mínimas, que gozan de aceptación general, sobre los aspectos generales y sectoriales de la respuesta ante catástrofes, en particular a través del Proyecto Esfera”¹⁹

Además, el consenso cita la correspondencia entre estas normas y principios y los criterios internacionalmente aceptados del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para la evaluación de la ayuda humanitaria.

¹⁹ Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria, artículo 40: Declaración conjunta del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea. Diario oficial de la Unión Europea de 30 de enero de 2008.

El espaldarazo de la Unión Europea al Proyecto Esfera y al “Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales” queda patente en el artículo 41 del citado Consenso europeo sobre ayuda humanitaria donde se afirma que “la UE suscribe plenamente estos principios, normas y criterios de evaluación, que, junto con la Iniciativa sobre principios y buenas prácticas en la donación humanitaria, constituyen el marco general para garantizar que la prestación de ayuda humanitaria por parte de la UE se ajuste a criterios de calidad”.

3.10.2 Plataforma crítica contra el Proyecto Esfera. Argumentos en contra

Las bondades de este Proyecto (proceso consultivo y de alto consenso en la comunidad humanitaria) no han impedido, sin embargo, que hayan surgido voces críticas a este enfoque, las cuales pueden recogerse en algunos de los argumentos de una organización denominada “Plataforma de las ONG para otro enfoque-calidad de la acción humanitaria” y que está compuesta por ONGD de peso en Europa como Médicos del Mundo de nueve países, Médicos sin fronteras (Francia e Internacional), Acción contra el Hambre (Francia y Estados Unidos) o la Cruz Roja francesa.

Estas organizaciones se encuentran en desacuerdo tanto respecto al contenido como en la forma en que se define el Proyecto Esfera al que consideran que pone demasiado énfasis sobre los criterios técnicos de la calidad de la ayuda humanitaria -lo que por otra parte podría extenderse a la importación de otros instrumentos de calidad al entorno lucrativo- de forma que el instrumento se convierte en inadecuado para este entorno.

Así, la citada Plataforma expone como principal crítica el carácter excesivamente técnico y mecánico del enfoque y argumenta además que, en la búsqueda de la calidad, las normas técnicas únicamente pueden utilizarse dentro de un marco más amplio de medidas y objetivos que respeten la idiosincrasia y la realidad cambiante de los destinatarios de la ayuda.

Los críticos de este enfoque argumentan que la lógica del Proyecto Esfera así como los indicadores que propone, proceden de la lógica de sus países diseñadores (países del Norte) lo que niega la diversidad cultural y política de los beneficiarios (países del Sur y del Este) así como la capacidad de las organizaciones de estos países para encontrar respuestas a sus problemas. La Plataforma crítica propone entonces una mayor participación de estas poblaciones mediante la mejora de mecanismos para el trabajo en red con los actores locales, de forma que se considere al país destinatario como impulsor (pero también como responsable primero) de su propio desarrollo y de la solución al problema, sobre todo en el caso de conflictos. Además se propone el perfeccionamiento de los instrumentos de evaluación y diagnóstico de la situación, y la mejora de la formación impartida a los agentes sobre el terreno.

Para la Plataforma, los argumentos en contra del Proyecto Esfera no son exclusivos a este enfoque sino que también se manifiestan en contra de muchos de los instrumentos de gestión importados desde el entorno lucrativo que consideran y juzgan exclusivamente a una ONGD por su capacidad para cumplir unas determinadas normas más que por el logro de sus objetivos y por la contribución efectiva al desarrollo.

3.10.3 Valoración

El Proyecto Esfera define al conjunto formado por la Carta humanitaria y las Normas mínimas como una herramienta para que los organismos humanitarios mejoren la eficacia y la calidad de la asistencia que prestan.

Así, en tanto en cuanto para un ámbito concreto como es el sector de la ayuda humanitaria en emergencia el Proyecto Esfera pretende establecer estándares entendidos como patrones o resultados de referencia (*benchmarking* de referencia) o niveles estándares de desempeño podría considerarse a este Proyecto como un instrumento de calidad particularizado para las situaciones de emergencia.

Esta iniciativa se ha convertido, por tanto, en un referente en la ayuda humanitaria a la hora no solamente de actuar de forma organizada y coherente en el momento en que se producen situaciones de catástrofe sino que, también, su uso se ha extendido a la planificación de la actuación conjunta de distintas ONG, agencias de desarrollo, población afectada, etc., de forma anticipada a dichas situaciones. De esta forma, en el momento en que se produzca una situación de crisis, todos los actores del desarrollo conocen su papel, las personas habrán recibido la capacitación necesaria lo que permite que se actúe de forma más coordinada y eficiente.

El rotundo espaldarazo del principal donante de ayuda humanitaria internacional oficial, la Unión Europea, quien incluye los principios y normas del Proyecto Esfera en su Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria el pasado diciembre de 2007, permitirá probablemente a Esfera convertirse en un marco de referencia con alto nivel de aceptación en la asistencia a catástrofes. Ello permitiría acceder a los beneficios derivados del “efecto red”.

No obstante, hay que tener en cuenta las limitaciones de este instrumento y que están relacionadas con la dificultad (e imposibilidad en algunos casos) de cumplir con las normas que propugna. Entre ellas se encuentran:

- La capacidad de las organizaciones para cumplir con las Normas mínimas dependerá de una serie de factores. Algunos de estos factores escapan al control de la organización, como puede ocurrir con los de tipo político y social.
- El cumplimiento de las Normas mínimas dependerá del grado de acceso a las poblaciones afectadas, del consentimiento y cooperación de las autoridades oficiales y de que puedan operar en condiciones razonables de seguridad.
- Es necesario tener acceso a suficientes recursos económicos, humanos y materiales.
- El manual Esfera por sí sólo no constituye un conjunto exhaustivo de criterios para la acción humanitaria, es decir, que no cubre todas las formas posibles de asistencia humanitaria apropiada.
- La participación de otros interventores o el cumplimiento de la legislación internacional o nacional puede dificultar la consecución de las Normas mínimas.
- Puede suceder que las Normas mínimas excedan a las normales condiciones de vida cotidiana en una zona determinada (pueden producirse casos de desigualdad entre las poblaciones afectadas -sobre las que se aplica la ayuda humanitaria- y las colindantes).

3.11 Octógono de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI)

3.11.1 Origen y descripción

Aunque la versión definitiva del Octógono data del 2003, el origen de este instrumento se remonta a cuatro años antes cuando la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), entidad equivalente a la española AECI, creó junto con las ONGD suecas con las que mantenía acuerdos bilaterales (a las que denomina “organizaciones marco”) un grupo de referencia para la evaluación de resultados. El primer cometido de este grupo consistió en analizar de qué forma podrían medirse los resultados de la financiación dirigida a estimular el desarrollo organizativo y la capacidad de las organizaciones contrapartes.

A partir de los trabajos del citado grupo, la ASDI encarga en el año la elaboración de un modelo de evaluación y seguimiento de organizaciones que denominó Octógono. Con ello, la Agencia sueca de cooperación al desarrollo busca apoyar a las ONGD suecas mediante el impulso de una sociedad civil fuerte y democrática y a través del fortalecimiento de las organizaciones contrapartes en los países en desarrollo. La vía para lograr estos objetivos es la contribución al desarrollo organizativo y de capacidades.

Tras la puesta en marcha de un proyecto piloto en la ONGD sueca Diakonia y en sus ONGD contrapartes en Sudamérica y Asia, se pudo completar el instrumento que se presenta como el Octógono en el año 2003.

El Octógono es una herramienta para evaluar las fortalezas y debilidades de las ONGD y puede aplicarse tanto para evaluar la propia organización como las organizaciones con las que se coopera.

Este instrumento es referenciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) quien lo utiliza como base en el Procedimiento de calificación de ONGD (descrito en el epígrafe 3.3). Hay que destacar que así como en el diseño de ambos instrumentos han participado las ONGD destinatarias, en el Procedimiento de la AECI no se propuso un proyecto piloto o período de prueba de implantación como si ocurrió en el caso del Octógono sueco. En este último, una vez concluido el período de prueba de dos años de duración y con los resultados obtenidos, se publicó la versión definitiva del instrumento.

3.11.1.1 Objetivos y metodología

El Octógono de la Agencia Sueca de Desarrollo (ASDI) es un instrumento específicamente creado con la participación directa de las ONGD y con el principal objetivo de contribuir a su desarrollo y fortalecimiento, contemplando tanto a las organizaciones llamadas del Norte como a sus contrapartes en el Sur. La metodología

propuesta por el instrumento se basa en el desarrollo organizativo (también denominado por el instrumento como fortalecimiento institucional) y de capacidades de estas entidades no lucrativas. El propio instrumento contiene una guía de aplicación dirigida a sus usuarios además de dos anexos que recogen sendos formularios necesarios para la utilización del octógono en sus diferentes alternativas.

Se trata, por tanto, de un instrumento muy versátil puesto que permite ser utilizado de varias formas, a partir de diferentes procedimientos. Así, se pueden citar las siguientes utilidades (SEKA/EO, 2003):

- Evaluación de fortalezas y debilidades de la ONGD y/o de sus contrapartes.
- Elaboración de análisis completos de organizaciones contrapartes.
- Ayuda en la selección de contrapartes.
- Creación de grupos homogéneos de contrapartes en función de su nivel de desarrollo organizativo interno.

Puesto que el objetivo perseguido con la utilización del Octógono puede ser diferente, es muy importante que la entidad tenga claramente definido este objetivo desde el principio, pues también la metodología de aplicación será diferente (en cuanto a frecuencia de aplicación, grupos participantes, formularios a rellenar, etc.). Por otra parte, y dada la alta rotación de personal -principalmente el voluntario- en las ONG, el instrumento recomienda documentar detalladamente el proceso.

Además del objetivo general descrito anteriormente, el Octógono permite mejorar la eficiencia del trabajo desempeñado por las ONGD identificando las áreas susceptible de esta mejora y posibilitando la formulación de las medidas correctoras. Por otra parte, y partiendo de la aplicación repetitiva y sistemática del Octógono, se puede realizar un estudio de la evolución de la organización interna de la entidad así como un seguimiento de cambios y resultados para un período de tiempo de análisis dado.

3.11.1.2 Estructura: dimensiones y variables del Octógono

Para alcanzar los objetivos descritos y con el fin de buscar la coherencia interna y externa en su actuación, la ONGD es analizada internamente (ya que el instrumento se basa en la autoevaluación) desde los cuatro aspectos siguientes:

- la base organizacional,
- la actividad,
- la capacidad de desarrollo y
- la relación con el entorno

La aplicación sistemática de este análisis multidimensional permite al evaluador describir un perfil del grado de desarrollo y de las capacidades de la organización.

Para cada una de estas cuatro áreas de análisis se estudian dos dimensiones, lo que permitirán autoevaluar la organización a partir de ocho elementos (de ahí el nombre del instrumento). Las variables para cada área de análisis se exponen a continuación:

- Base organizacional:

Hace referencia a la fortaleza institucional de la ONGD, basada, por una parte, en la misión y visión formuladas por escrito y en la definición de estrategias acordes a esa misión y visión, y por otra, en la existencia de una distribución clara y documentada de las tareas y funciones de los miembros de la organización (organigrama) así como en la definición y aplicación de un conjunto de reglas y rutinas que permitan realizar un seguimiento de la actuación de los decisores.

De esta forma, la autoevaluación en esta área se hará a partir del análisis de dos variables:

- la identidad y los principios básicos de la organización, y
- la estructura y organización del trabajo.

- Actividad de la organización (resultados):

Las dimensiones analizadas en este aspecto hacen referencia a:

- la producción de actividades, y
- la relevancia.

Así, en esta área se intenta evaluar los resultados (en el sentido del *output*) de la ONGD con respecto a sus grupos destinatarios o beneficiarios y si se ha cumplido la planificación propuesta, así como la coherencia y el contenido de las actividades desarrolladas para alcanzar los objetivos planificados.

El propio instrumento destaca en su Guía para los usuarios del Octógono la importancia de que exista coherencia entre los métodos de trabajo empleados y la misión, visión y objetivos de la organización, por un lado, y la existencia de controles de gestión, por otro, para evitar así la doble moral de que se acusa a aquellas entidades inconsecuentes con sus principios.

- Capacidad de la organización:

Son los recursos necesarios para poner en marcha las actividades de la ONGD los que van a ser analizados en esta área, tanto desde el punto de vista del personal (remunerado o voluntario) como desde la perspectiva de los recursos económicos y administrativos.

Para ello, las dos variables sujetas a evaluación son las siguientes:

- la competencia adecuada a las actividades de la organización, y
- el sistema y las finanzas.

La primera variable trata de medir la cualificación del personal, el ajuste entre requisitos de cada puesto y competencia de las personas que los desempeñan así como la existencia de procesos de reclutamiento y selección de personal adecuados. Además, esta variable intenta recoger la competencia de la propia dirección de la ONGD en el sentido de conocer si el personal directivo tienen la capacidad de desarrollar, liderar y

motivar a todos aquellos miembros de la organización que con su trabajo contribuyen a la consecución de los objetivos fijados.

La segunda variable analiza la capacidad de la organización para gestionar sus recursos financieros en dos sentidos, en cuanto a su dependencia financiera (fuentes financieras, control contable) y en cuanto a la coherencia entre las actividades que se quiere desempeñar y los recursos con que se cuenta para ello. Además, el Octógono intenta conocer si la organización dispone de un sistema administrativo eficaz y suficientemente documentado, cuestión relevante si se tiene en cuenta la alta rotación de personal -especialmente, el voluntario- típica de las ONGD.

- Relaciones de la organización:

El Octógono considera relevante conocer el grado de inserción de la ONGD en los grupos beneficiarios o destinatarios, así como en qué medida las organizaciones analizadas colaboran con otros actores del desarrollo, puesto que estos aspectos confieren legitimidad a la entidad objeto de análisis.

De esta forma, las dos variables analizadas en esta área son:

- los beneficiarios (inserción y diálogo) y
- el entorno (participación en redes).

El instrumento hace aquí hincapié en que la ONGD defina de la forma más exhaustiva posible la población destinataria de sus actividades, así como que se establezcan entre ambas una relación de colaboración y confianza donde los grupos beneficiarios se involucren en su propio desarrollo. Esto indicaría que la Agencia sueca de desarrollo, al igual que ocurre con la española (AECI), considera a la contraparte como socio y actor de desarrollo más que como entidad del Sur dependiente de la beneficencia del Norte.

La octava variable del modelo estudia el grado de inserción social de la ONGD en cuanto a su participación en redes y alianzas estratégicas con otros actores del desarrollo y también se analiza aquí si la entidad dispone de una estrategia concreta de comunicación social. En ambos casos, parece buscarse la legitimidad, ahora no interna sino social, de la organización objeto de análisis. Como ocurre en las ONGD españolas, se da especial relevancia al trabajo en red.

Por tanto, el análisis de cada aspecto en función de las dos dimensiones descritas permitirá obtener un Octógono a partir de las siguientes ocho variables (tabla 3.7):

Tabla 3.7: Dimensiones y variables del Octógono (Agencia sueca de desarrollo)

ANÁLISIS DE UNA ONGD	
DIMENSIONES	VARIABLES
BASE ORGANIZACIONAL	Identidad
	Estructura
ACTIVIDAD	Producción
	Relevancia
CAPACIDAD	Competencia
	Sistema y finanzas
RELACIONES CON ENTORNO	Beneficiarios
	Entorno

Fuente: elaboración propia

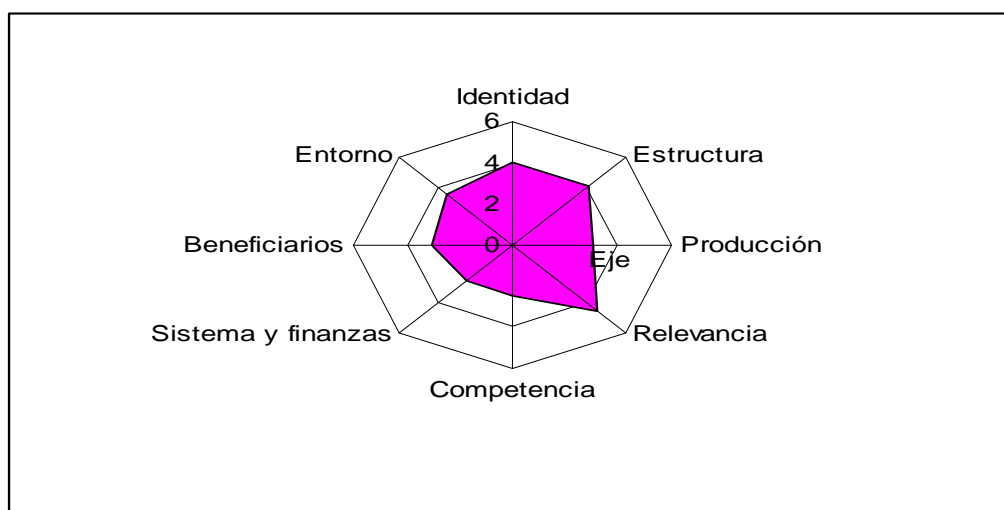
La puntuación otorgada por el evaluador a cada una de esas ocho variables y que ha sido previamente recogida a través de una escala de Likert de siete niveles (tabla 3.8), arrojará un gráfico como el siguiente que recoge el perfil de desarrollo de la organización en forma de octógono (ver Figura 3.9):

Tabla 3.8: Ejemplo de autoevaluación (Octógono)

ANÁLISIS DE UNA ONGD		
DIMENSIONES	VARIABLES	PUNTUACIÓN
BASE ORGANIZACIONAL	Identidad	4
	Estructura	4
ACTIVIDADES	Producción	3
	Relevancia	4,5
CAPACIDAD	Competencia	2,5
	Sistema y finanzas	2,5
RELACIONES CON ENTORNO	Beneficiarios	3
	Entorno	3,5

Fuente: elaboración propia

Figura 3.9: Ejemplo de perfil de desarrollo de la organización según el Octógono



Fuente: elaboración propia

3.11.2 Utilidades del Octógono

La Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo ofrece tres formas de utilización del Octógono en el estudio del desarrollo organizativo de las ONGD.

En primer lugar, el Octógono puede ser utilizado por el financiador o por la ONGD como instrumento de medición y seguimiento de resultados del desarrollo organizativo de la entidad de cooperación.

Para ello, el instrumento permite la medición sistemática de las mismas variables en intervalos concretos de tiempo (se propone de uno a cinco años) para analizar la evolución del fortalecimiento organizativo de la entidad.

Habría además que tratar de que el evaluador sea, en lo posible, la misma persona lo que proporcionaría mayor eficacia al instrumento y mayor credibilidad a los resultados al evitarse que los cambios reflejados en el análisis no sean debidos al relevo de la persona que practicó la primera evaluación. Así mismo, es posible que en este caso, y reconociendo la alta sensibilidad del instrumento, ocurra que los cambios observados en el estudio respondan en realidad a modificaciones en la opinión del evaluador (aún tratándose de la misma persona) y no a cambios en la organización.

En segundo lugar, y como instrumento de apoyo en el desarrollo organizativo, el Octógono permite a financiadores, contrapartes o consultores externos, iniciar un proceso de desarrollo organizativo dentro de una organización en particular. Será la propia ONG la que asuma las debilidades y fortalezas que surjan del análisis elaborado con el Octógono mientras que los financiadores, contrapartes o consultores externos desempeñarán un papel más o menos activo en el proceso de desarrollo de la organización.

Este uso del instrumento consiste en realizar autoevaluaciones de la ONGD por parte de varias personas (a diferencia de la modalidad anterior, donde hay un único evaluador) pertenecientes a diferentes áreas y niveles de responsabilidad (miembros de la junta directiva, beneficiarios o destinatarios, voluntarios, etc.).

Las autoevaluaciones se realizarán en grupos homogéneos quienes darán la puntuación que estimen justa a cada variable analizada. Posteriormente, se llevará a cabo una discusión conjunta con la presencia de un moderador lo que permitirá obtener una puntuación consensuada que será después traspasada al Octógono y que definirá el perfil actual de la ONGD.

Los objetivos buscados en esta modalidad son:

- Detectar los *gaps* entre la puntuación obtenida y la máxima según el modelo.
- Discutir sobre las fortalezas y debilidades actuales de la ONGD.
- Reflexionar sobre los cambios necesarios para alcanzar la puntuación máxima.
- Identificar planes de acción consensuados entre distintos niveles y áreas de responsabilidad de la ONGD que promuevan esos cambios en la organización.

En tercer lugar, el Octógono se puede emplear para fortalecer las relaciones con otras organizaciones (típicamente, con ONGD contrapartes con las que se colabora) a través de la aplicación del instrumento para conocer las fortalezas y debilidades de dichas organizaciones.

En este sentido y dependiendo del grado de implicación de la organización contraparte, la operativa sería diferente. Así, en el caso de que exista ya experiencia de colaboración con esta contraparte, la construcción del Octógono se realizará a partir de información proporcionada por personas “clave” de la organización por medio de entrevistas.

Además, existe una segunda modalidad que requiere mayor implicación de la ONGD analizada por cuanto que se involucra en la elaboración del Octógono a un mayor número de personas de la contraparte, bien pertenecientes a la Junta directiva, al personal contratado o bien, a los grupos destinatarios o beneficiarios, preferiblemente entrevistados en grupos homogéneos.

Como si se tratara de una mezcla de las dos utilidades anteriores (dado que se realizan evaluaciones por diferentes personas pertenecientes a distintos niveles organizativos y existen también diferentes evaluaciones a lo largo de un período determinado de tiempo), la autoevaluación puede repetirse sistemáticamente lo que permitirá hacer un seguimiento de la evolución de la organización interna de nuestras contrapartes.

3.11.3 Valoración

- Ventajas del Octógono:

El Octógono permite construir una visión general de los aspectos más importantes de la organización por cuanto que analiza cuatro aspectos fundamentales en ella como son su identidad y estructura, las actividades desempeñadas, su capacidad y competencia internas y sus relaciones con el entorno.

Tiene la innegable virtud de ser un modelo específicamente diseñado para el sector no gubernamental de cooperación al desarrollo, poniendo el foco en el análisis a la entidad, no sólo del Norte sino que también prevé la aplicación a las ONGD contrapartes.

En el desarrollo de su utilización, el Octógono considera a las contrapartes como iguales, con la posibilidad de aplicar también a estas organizaciones el instrumento (como apoyo en selección de contrapartes, para conocer a nuestra contraparte con mayor profundidad, etc.) a diferencia del Procedimiento de la AECI que aunque cita a estas organizaciones y habla someramente de ellas, no considera la extensión del modelo a las contrapartes.

El instrumento puede servir como punto de partida (base cero) para medir cambios y resultados del desarrollo interno de la entidad considerando un período de tiempo concreto, permitiendo estudiar la evolución experimentada por una ONGD (especialmente, cuando se ponen en marcha planes de mejora).

Otra ventaja, en este caso con respecto a otros instrumentos analizados en este capítulo, es que el Octógono hace hincapié en lo relevante que es para una ONGD que exista coherencia entre las actividades por ella desempeñadas y sus principios (misión, visión) y las estrategias de dicha organización lo que acabaría con la incongruencia de que se acusa en algunas ocasiones al sector.

- Inconvenientes del Octógono:

De forma deliberada, como se recoge en el apartado destinado a su descripción, este instrumento no permite medir los efectos producidos sobre la población beneficiaria como consecuencia de las actividades puestas en marcha por la ONGD ni tampoco los efectos de un proyecto concreto.

Sirve para evaluar e impulsar el desarrollo organizativo pero no para generarlo, para eso, sería necesario acudir a herramientas especializadas en esta finalidad.

Por otra parte, al igual que sucede en otros sistemas de gestión de calidad (como el Modelo EFQM de Excelencia) el Octógono incorpora un alto grado de subjetividad en sus evaluaciones. La propia ASDI reconoce que esto convierte al Octógono en un instrumento de medición de gran sensibilidad.

Otro punto débil atribuible al Octógono, como instrumento para analizar y medir cambios en un período determinado de tiempo, reside en el riesgo de que los resultados del análisis reflejen, más que los cambios realmente experimentados por la ONGD, los cambios producidos por parte de los propios evaluadores. Y esto es debido fundamentalmente a dos razones: por un lado, por el mero cambio de opinión en el mismo evaluador sobre el aspecto a analizar en dos momentos del tiempo, y por otro, al relevo en la persona -o en las personas- encargada de la evaluación entre el momento inicial y final del análisis (hecho bastante probable en un sector cuya tasa de temporalidad es sensiblemente mayor que en el entorno lucrativo y donde la rotación del personal voluntario es frecuente).

3.12 Iniciativas de gestión de calidad en ONGD francesas

La consideración de instrumentos de gestión de calidad utilizados por las ONGD con sede en Francia resulta de interés para esta tesis doctoral teniendo en cuenta la mayor tradición y experiencia en el ámbito de la cooperación al desarrollo de este país con respecto a España.

Además, si bien estos instrumentos no son utilizados por las ONGD españolas, su inclusión en este capítulo 3 se justifica como un paso previo necesario para la comprensión del epígrafe 7.3 donde se analizan las referencias europeas en este campo. Por otra parte, algunos de estos instrumentos han inspirado en España el debate y la reflexión sobre la cuestión así como el proceso de elaboración de algunas iniciativas de calidad.

Dentro de las iniciativas colectivas creadas en Francia destacan especialmente las cuatro siguientes:

- La Guía *Synergie Qualité*
- El *COMPAS Qualité*
- El *Comité de la Charte*
- El fondo para estudios y evaluaciones (F3E)

A continuación se describe brevemente cada uno de estos instrumentos.

3.12.1 La guía *Synergie Qualité*

Es el resultado del trabajo desarrollado sobre gestión de la calidad por *Coordination SUD* como plataforma de ONGD. La guía fue publicada en 2005 y cuenta con financiación pública (del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia). En el proyecto han participado cinco grandes organizaciones de cooperación al desarrollo francesas miembros de dicha coordinadora (Médicos del mundo, Acción contra el hambre, Handicap International, Cruz Roja francesa y *Solidarités*).

Estas organizaciones tenían una visión común: el desacuerdo sobre el Proyecto Esfera (instrumento analizado en el epígrafe 3.10), que fue muy criticado por las ONG francesas (especialmente por su rigidez) y por tanto, la creación de *Synergie Qualité* tiene un fuerte objetivo político: mostrar su propia visión de la gestión de la calidad en los proyectos sobre el terreno. A diferencia del Proyecto Esfera, la metodología que esta guía propone se basa en plantearse cuestiones correctas más que en aplicar unos determinados estándares.

En la elaboración de esta guía existía también un objetivo técnico como es el fortalecimiento de pequeñas ONG.

La financiación del Ministerio permitió que una persona de *Coordination SUD* se dedicase específicamente a la elaboración de esta herramienta de calidad (Cécile Zieglé), trabajo que tuvo una duración de dos años y que se realizó junto con expertos y las citadas cinco ONGD participantes.

El resultado del trabajo fue la guía *Synergie Qualité*. Se eligió este nombre porque el objetivo era elaborar una herramienta que propusiera una visión complementaria (sinérgica) al Proyecto Esfera.

3.12.1.1.1 Estructura de la guía *Synergie Qualité*

Consta de cinco capítulos que responden a cinco campos de la calidad (y que coincide con el número de ONGD participantes pues cada una fue responsable de elaborar uno de ellos):

1. Ética: principios humanitarios (independencia, humanidad e imparcialidad) y otros principios de las ONG de ayuda humanitaria.
2. Forma de Gobierno (Governance).
3. Gestión de recursos humanos.
4. Gestión del proyecto: que incluye la herramienta *Compas Qualité*.
5. Participación de la población beneficiaria.

Se trata de una aproximación multidimensional para definir las distintas perspectivas de la calidad en las ONGD.

Para cada uno de los cinco capítulos la guía presenta:

- Principios.
- Criterios de calidad.
- Ejemplos de buenas prácticas.
- Preguntas clave.

Para los responsables de esta guía, el objetivo fundamental del documento no es dar respuestas sino ayudar a que las personas encargadas de proyectos se planteen las preguntas adecuadas, siguiendo en cierta medida la idea principal del aseguramiento de la calidad: prevenir los errores en lugar de corregirlos después.

3.12.1.1.2 Visión común sobre la calidad en *Synergie Qualité*

Para las ONGD que desarrollaron el proyecto *Synergie Qualité*, existen cuatro factores que vertebran el concepto de calidad en su sector:

- Principios de ética.
- Factores relacionados con la organización en la sede (gobierno, RR.HH.).

- Conocimientos técnicos.
- Modos de relaciones humanas.

Con ello, estas organizaciones afirman que la calidad presenta un carácter multidimensional: se compone de factores en sede (procesos de gestión de calidad, forma de gobierno, RR.HH.) pero también está relacionada con los conocimientos técnicos en el terreno (calidad del proyecto, de la evaluación, de las relaciones entre la sede y el terreno, de las relaciones con los beneficiarios). La guía hace énfasis en recoger los aspectos de calidad conjuntamente: en sede y en el terreno.

Las personas encargadas de la gestión de proyectos ponen énfasis en la reflexión sobre sus prácticas: cultura de plantearse las buenas preguntas en vez de la cultura de “respuestas universales”.

3.12.1.1.3 Puntos fuertes de *Synergie Qualité*

- La guía *Synergie Qualité* es el fruto de un trabajo conjunto entre ONGD. Así, desde el comienzo del proyecto, se buscó la máxima participación de estas organizaciones -si bien, se contó con asesoramiento y soporte externo (a través de una consultora)- para conseguir una mayor aceptación e identificación con el resultado final por parte de estas entidades. Este objetivo se logró principalmente en el área de RR.HH. gracias a la existencia en todas las organizaciones de personas responsables de este aspecto y al alto número de sesiones de trabajo entre ellas. La prueba del éxito está en que el capítulo dedicado a la gestión de recursos humanos supone la mitad de la guía.
- La elaboración de la guía por parte de cinco ONGD permitió recoger experiencias de intercambios de buenas prácticas, especialmente, en el ámbito de la gestión de recursos humanos.
- Presenta la visión de las ONGD francesas sobre la gestión de la calidad, y por tanto, se alcanza el objetivo “político” de la guía.
- Proporciona la legitimidad de la plataforma *Coordination SUD* para expresarse sobre la gestión de la calidad en ONGD. En consecuencia, en esta coordinadora se creó un área interna de expertos en el tema de la calidad.
- La posición francesa queda definida dentro del grupo “*Quality and accountability*”, grupo formado por las organizaciones europeas: HAP, *People in Aid*, Esfera, URD, *Coordination SUD*, ALNAP.
- Se inicia, a partir de la publicación de la guía, un estudio sobre las complementariedades de estas herramientas.
- A partir de la publicación de la guía, se produjo un *feedback* positivo sobre el contenido (especialmente, respecto del capítulo de gestión de RR.HH.).

3.12.1.1.4 Puntos débiles de *Synergie Qualité*

- El resultado final puso de manifiesto una cierta falta de reflexión previa sobre los objetivos de la guía, centrados excesivamente en el objetivo político como alternativa al Proyecto Esfera, y no tanto en el fortalecimiento de las propias ONGD francesas.
- En la mayor parte de la guía, con excepción del capítulo dedicado a la gestión de recursos humanos, no se contó con una alta participación directa de las organizaciones, lo que impide decir que esta es una guía escrita por las ONGD (a diferencia de la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR donde su elaboración corresponde mayoritariamente a dichas entidades).
- La falta de difusión interna en las ONGD participantes: prácticamente sólo los directores de la organización se involucraron en la elaboración de la guía.
- La percepción de esta guía como una herramienta para las ONG dedicadas exclusivamente a la emergencia, lo que reafirmó la frontera entre la ayuda al desarrollo y la emergencia.
- Desde un punto de vista pedagógico, el volumen excesivo de la guía resultante.
- El estilo excesivamente académico de algunos textos y la heterogeneidad en los capítulos, principalmente debido a que cada ONGD elaboró un capítulo.
- La falta de promoción de esta visión y de voluntad política, por parte de *Coordination SUD*, para promover la guía (difusión, talleres, capacitación).
- La escasa promoción a nivel internacional (escasez de fondos para la traducción y edición de un importante número de ejemplares, especialmente, si se compara con la gran capacidad del Proyecto Esfera).
- La dificultad para evaluar el impacto del uso de la guía (800 libros editados, de ellos, 600 distribuidos).

3.12.2 El COMPAS *Qualité*

Este instrumento es desarrollado en 2004 por el Grupo URD (acrónimo de los términos: Urgencia-Rehabilitación-Desarrollo) que es una ONG dedicada a la investigación y la formación. Se trata de una herramienta muy completa de calidad en el terreno que forma parte de la guía *Synergie Qualité*.

El *COMPAS Qualité* consta de doce criterios de calidad que han de cumplir los proyectos de desarrollo y su metodología consiste en el planteamiento de cuestiones clave en cada fase del ciclo de proyecto. En función de las respuestas dadas, los responsables del proyecto pueden evaluar sus puntos fuertes y débiles tomando como referencia los doce criterios de calidad.

Se trata por tanto de un método que busca asegurar la calidad a partir de unos criterios que permiten gestionar los proyectos humanitarios desde su concepción inicial hasta su evaluación de una manera sistemática y con una lógica coherente.

Además, el Grupo URD ha lanzado el COMPAS Dinámico que consiste en un software de aseguramiento de la calidad que facilita la gestión del ciclo del proyecto con aplicaciones para generar informes, consultas, archivo, etc.

3.12.3 El Comité de la Charte

El *Comité de la Charte* fue creado en 1990 y sus objetivos son similares a los perseguidos por la Guía de la transparencia y las buenas prácticas para las ONG de la Fundación Lealtad. Busca fomentar la confianza de los donantes privados a partir de un enfoque basado en la transparencia de la información financiera. Defiende, además, el principio de autorregulación.

Este organismo ha elaborado una Carta de Deontología a partir del cual el *Comité de la Charte* concede un “sello” o “*marque d’agrément*” a aquellas ONGD que, voluntariamente, deciden cumplir con los criterios del Comité así como someterse a sus controles. En la actualidad, cuenta con 55 asociaciones y fundaciones miembros.

Así, el *Comité de la Charte* define 150 puntos de control, divididos en cuatro categorías:

- Funcionamiento interno y gestión desinteresada
- Rigor en la gestión
- Calidad de la comunicación y de las acciones de captación de fondos
- Transparencia financiera y comunicación explícita a los donantes.

Este organismo emplea alrededor de 60 profesionales voluntarios para llevar a cabo el control de estos cuatro aspectos.

Los puntos fuertes de esta iniciativa pueden encontrarse, por una parte, en el reconocimiento de rigor e independencia (especialmente por su papel desempeñado en la prensa después del “tsunami” asiático de 2004). Y en segundo lugar, en la solicitud a sus miembros de un mayor esfuerzo en comunicación y transparencia a raíz de la intervención de estas ONGD en los países afectados por el citado tsunami (por ejemplo, publicando sus cuentas en sus páginas Web).

Como punto débil puede citarse las críticas al carácter voluntario del instrumento.

3.12.4 Fondo para estudios y evaluaciones (F3E)

Creado en 1994 con el objetivo de promover la calidad en las intervenciones de cooperación al desarrollo, el F3E engloba a más de 80 ONG de solidaridad internacional y colectividades territoriales francesas comprometidas con la cooperación. El fondo

para estudios y evaluaciones se concibió como un espacio multi-actor abierto a expertos, poderes públicos, investigadores y ONG socias tanto europeas como del Sur.

Se trata de una iniciativa ampliamente conocida en Francia y consiste en un fondo de ayuda a la financiación de la evaluación de proyectos, diagnósticos y sistematización creado en 1994. El origen de los fondos se encuentra en las propias ONG miembros y en el Ministerio de Asuntos Exteriores francés.

Para conseguir su misión el F3E ofrece servicios como el acompañamiento metodológico, la cofinanciación de estudios, formación, difusión e intercambio de experiencias y la elaboración de herramientas de ayuda a la decisión.

El principal lema de este fondo es “evaluar para evolucionar”, de forma que, la promoción de la evaluación externa de proyectos es uno de los objetivos fundamentales de esta organización, actuando con sentido crítico y, al mismo tiempo, constructivo y que favorezca el aprendizaje.

Para ello, F3E propone un conjunto de herramientas que complementan la evaluación externa: estudios previos, apoyo al dispositivo interno de seguimiento de la evaluación, autoevaluación acompañada, apoyo post-evaluación, estudios de impacto y transversales. Además, el fondo considera de especial relevancia la “capitalización de la experiencia” definida como la puesta en valor y el intercambio de prácticas, resultados y conocimiento desarrollado por las ONG en sus intervenciones de desarrollo.

Los miembros de F3E están obligados a publicar los resultados de sus evaluaciones en la Web. El acceso a esta información es exclusivo para las ONG del fondo (a diferencia de la Fundación Lealtad, cuyos análisis sí son objeto de difusión pública).

Se realizan además sesiones públicas con el fin de compartir los resultados de sistematizaciones entre ONG.

El punto fuerte de esta iniciativa es la oportunidad que brinda a las ONG socio de considerar las evaluaciones como herramienta de mejora. Mientras que su punto débil radicaría en que, en muchas ocasiones, las ONG se adscriben a este fondo únicamente con el fin de obtener financiación para realizar una evaluación de proyecto solicitada por un donante público, sin tener en cuenta el objetivo de mejora que hay detrás.

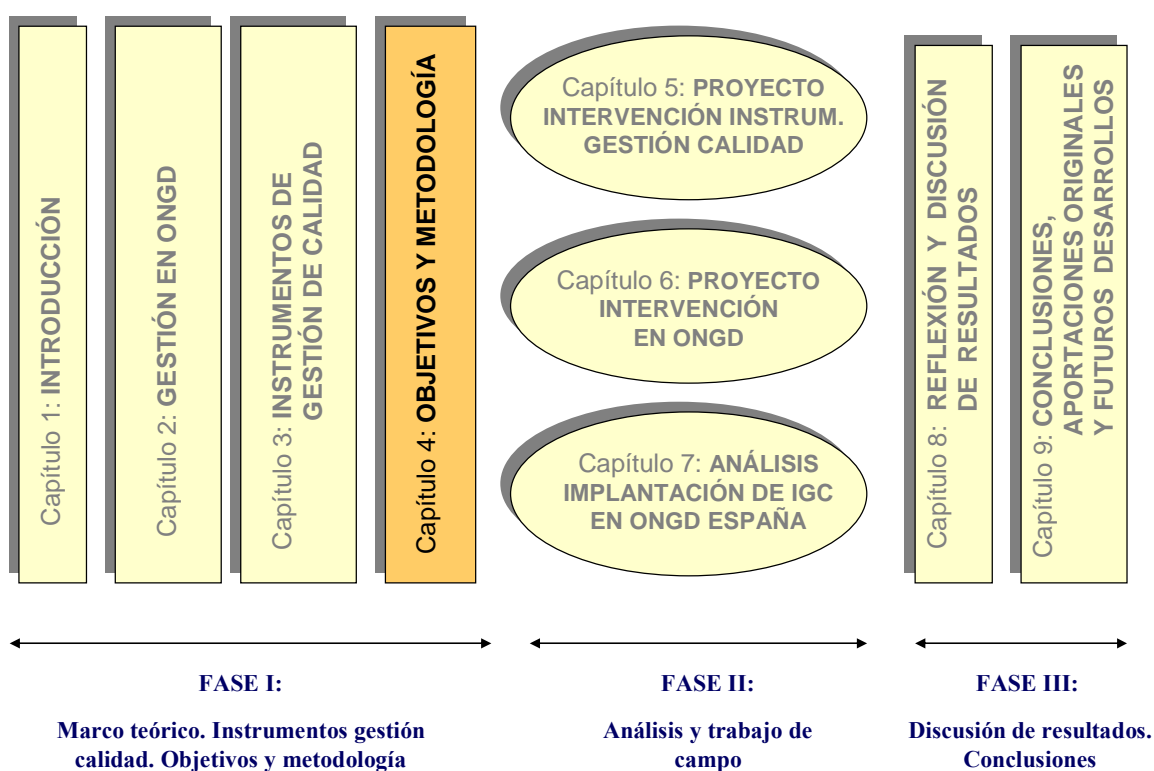
El presente capítulo 3 ha realizado un análisis detallado de diferentes instrumentos de gestión de calidad susceptibles de ser implantados en las ONGD españolas, con el fin de facilitar el estudio de su proceso de adopción por estas organizaciones y su incidencia potencial sobre el sector.

Si bien todos estos instrumentos responden a un concepto amplio de la gestión de la calidad orientada a solucionar o al menos paliar los diversos retos de gestión a los que se enfrentan las ONGD (alineamiento de objetivos, orientación de la totalidad de la organización a los objetivos teóricos...), los distintos epígrafes han puesto de manifiesto la existencia de una importante variedad de instrumentos, no sólo en cuanto a sus peculiaridades y estructura sino también debido a su origen.

El capítulo siguiente recoge la metodología de investigación aplicada en el trabajo de campo analizado en los posteriores capítulos 5, 6 y 7.

Capítulo 4

OBJETIVOS Y METODOLOGÍA



4 OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

Este capítulo, partiendo del marco teórico expuesto en el capítulo anterior, presenta los objetivos y fases en que se ha desarrollado la investigación así como el enfoque metodológico utilizado.

El objeto de esta tesis doctoral es el análisis de los Instrumentos de Gestión de Calidad (IGC) aplicables en Organizaciones No Gubernamentales de cooperación al Desarrollo (ONGD), su proceso de adopción y su incidencia potencial sobre el sector.

A partir de ese propósito general, se define en el epígrafe 4.1 un conjunto de objetivos orientados a contribuir a una cooperación al desarrollo más eficaz y eficiente, siendo, por tanto, el impulso al desarrollo sostenible el objetivo último de esta tesis doctoral, así como el de la línea de investigación en que se enmarca.

El epígrafe 4.2 contiene la planificación del proyecto de investigación.

El epígrafe 4.3 recoge el enfoque metodológico utilizado en la investigación, basada esencialmente en la participación directa (*Action Research*) de la autora de esta tesis, tanto en el desarrollo de los instrumentos de gestión de calidad como en las organizaciones que los adoptan.

El diseño metodológico de la investigación aparece resumido en la tabla 4.1, donde para cada uno de los instrumentos y organizaciones analizados se indica el trabajo realizado por la doctoranda en el marco de la investigación y el papel que desempeña la organización en el desarrollo o aplicación del instrumento.

Finalmente, la figura 4.2 muestra las principales fases en que se ha dividido el trabajo de campo desarrollado en la tesis junto a una cronología de la investigación.

4.1 Objetivos

Como se ha comentado previamente, el objeto central de esta investigación es el análisis de los instrumentos de gestión de calidad aplicables en ONGD, su proceso de adopción y su incidencia potencial sobre el sector.

A su vez, el objeto general se concreta en los siguientes objetivos:

a) Objetivos de enfoque teórico y planteamiento general

- Identificar los principales retos de gestión que deben afrontar las ONGD y el papel potencial que puede desempeñar la gestión de la calidad en su superación.
- Obtener las claves teóricas para la interpretación de la gestión de la calidad en las ONGD: falta del beneficio, problemática para conocer el impacto final,...
- Analizar las características de los instrumentos de gestión de calidad genéricos y adaptados a las ONGD.

- Proponer un modelo o marco de análisis integrado orientado a explicitar los mecanismos directos o subyacentes a través de los cuales la progresiva adopción de los IGC por parte de los financiadores afecta a la gestión de las ONGD.
- b) Objetivos relacionados con el proceso de elaboración de instrumentos de gestión de calidad (IGC) y las entidades promotoras de estos instrumentos**
- Identificar los tipos de IGC existentes, sus rasgos distintivos y sus carencias.
 - Establecer la relación entre las características de los IGC y su contribución potencial a la gestión de las ONGD.
 - Analizar las premisas que deben cumplirse para que los mecanismos a través de los cuales la adopción de los IGC por parte de los financiadores afectan a la gestión de las ONGD sean efectivos.
 - Determinar los factores que influyen en el proceso de desarrollo de los IGC y las fases de que consta.
 - Analizar cómo las características del proceso de desarrollo de los IGC y de las entidades promotoras de estos instrumentos influyen sobre las características de los IGC, las cuales a su vez condicionan la contribución potencial de los IGC a la gestión de las ONGD.
- c) Objetivos relacionados con el proceso de adopción / implantación de instrumentos de gestión de calidad (IGC) por las ONGD**

A su vez, pueden distinguirse tres subobjetivos:

c.1) Relacionados con la implantación de IGC por ONGD individuales

- Identificar la influencia sobre el proceso de adopción/ implantación de las características de la ONGD adoptante.
- Analizar el proceso de implantación de instrumentos de gestión de calidad: estudio previo, decisión, adopción, internalización, integración con el sistema de gestión y los planes estratégicos, implicaciones en la estrategia y funcionamiento de la ONGD.
- Caracterizar la evolución en la consideración de la cultura de la calidad en la organización y sus implicaciones.
- Identificar los efectos que produce en la gestión de la ONGD la consideración de IGC por parte de los financiadores.

c.2) Relacionados con el conjunto de ONGD pertenecientes a la Coordinadora española de ONGD - CONGDE

- Identificar el grado de conocimiento y aplicación de los IGC en un conjunto representativo de ONGD españolas.
- Conocer las motivaciones previas a la implantación de IGC.
- Identificar las ventajas e inconvenientes encontrados tras la adopción de IGC así como las razones para rechazar la implantación.
- Contrastar estos resultados con la visión de los responsables de un conjunto representativo de ONGD españolas.

c.3) Relacionados con otras ONGD europeas

- Posicionar los resultados anteriores en el marco del estado actual de la gestión de la calidad en otras ONGD europeas (principalmente, francesas y británicas), analizado a través de plataformas de estas organizaciones.

Coherentemente con los objetivos citados, el trabajo de campo se ha desarrollado en tres áreas en paralelo, utilizando un enfoque multifacético (ver Figura 4.1):

- Proyecto de intervención en instrumentos de gestión de calidad, participando en el proceso de elaboración o de mejora de estos instrumentos.
- Proyecto de intervención en una Organización No Gubernamental de cooperación al Desarrollo (ONGD) que ha analizado e implantado varios de estos instrumentos.
- Análisis cualitativo y cuantitativo de la implantación de instrumentos de gestión de calidad en las ONGD españolas de la Coordinadora estatal de ONGD (CONGDE).

Este enfoque multiperspectiva en el diseño metodológico persigue, por tanto, investigar los productos que se generan (instrumentos) y los destinatarios de los instrumentos (organizaciones). Se analiza así el objeto resultante (el instrumento) y el sujeto receptor (la organización).

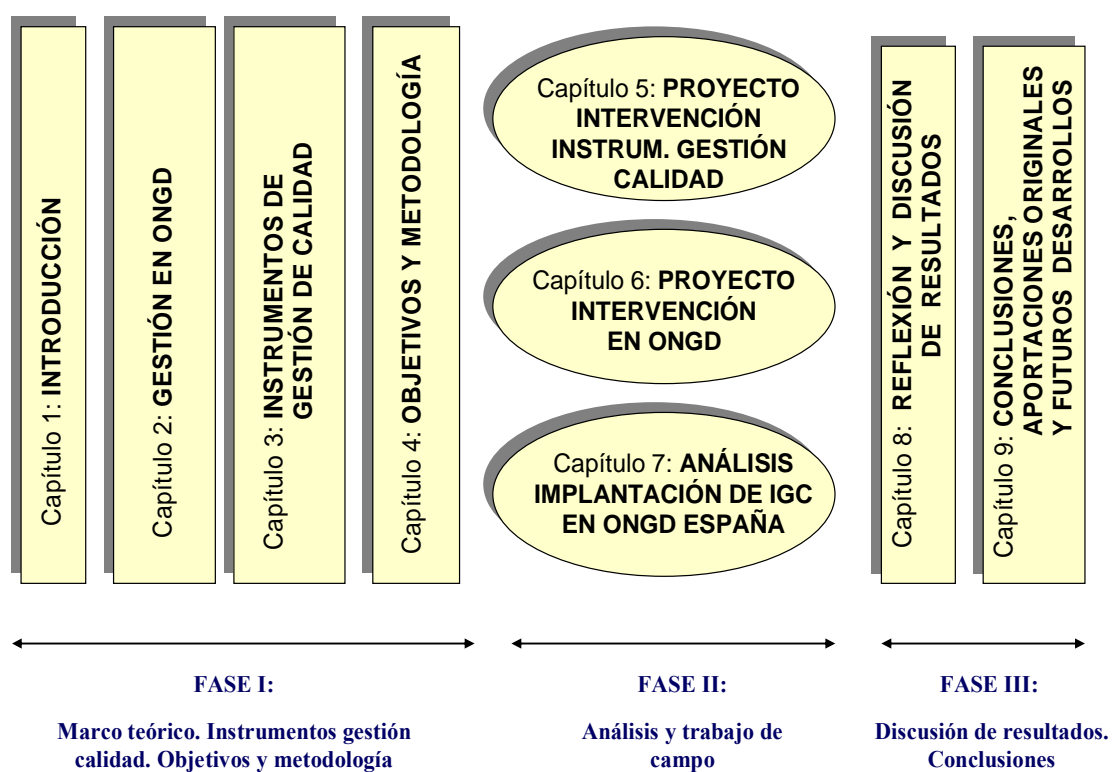
Además, el análisis de los resultados de esta investigación incluye una comparación internacional junto con el posicionamiento de las ONGD españolas respecto de la situación en otros países europeos. Este proceso ha sido facilitado por la realización de parte del trabajo de campo en el *Centre de Recherche en Gestion (École Polytechnique* de París) así como por la interacción directa con miembros de Coordinadoras de ONGD francesas y británicas.

4.2 Planificación

La Figura 4.1, *Estructura de la Tesis Doctoral*, que se utiliza como guía de la estructura de la tesis y acompaña la progresión de la exposición en cada capítulo, refleja las tres grandes etapas o fases de la investigación:

- Fase I. Estudio teórico: Introducción y Marco teórico (en ONGD y en el entorno de la gestión de la calidad).
- Fase II. Análisis y trabajo de campo en instrumentos de gestión de calidad y organizaciones que los estudian y/o adoptan (ONGD).
- Fase III. Conclusiones: Reflexión y discusión de los resultados y conclusiones, aportaciones originales y futuros desarrollos.

Figura 4.1: Estructura de la Tesis Doctoral



En la Fase I se realiza un estudio teórico de la situación, a través de una revisión de la literatura existente. La investigación se centra, en primer lugar (capítulos 1 y 2), en la problemática de gestión específica de las organizaciones no lucrativas, en concreto, de las ONGD:

- inexistencia de un indicador generalmente aceptado y cuantificable del éxito de la organización unido a la dificultad para conocer el impacto final de sus acciones,
- problemática del multiobjetivo con que se enfrenta la gestión de ONGD,
- necesidad de instrumentos de medida de eficacia y eficiencia apropiados,
- importación de técnicas de gestión procedentes del entorno lucrativo, entre ellas, la implantación de instrumentos de gestión de calidad,
- enfoques formal, cultural y calidad, y
- conceptos generales de gestión de calidad y aplicación en el entorno no lucrativo.

En el capítulo 3 se analizan detalladamente los distintos instrumentos de gestión de calidad utilizados en el ámbito no lucrativo, en especial, por las ONG que trabajan en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo, objeto de estudio de la investigación.

A partir de esta base teórica, en el capítulo 4 se definen los objetivos de la investigación y se establece el enfoque metodológico multifacético aplicado, tal como se expone en el epígrafe anterior.

En la Fase II de análisis y trabajo de campo, se analizan los dos proyectos de intervención desarrollados: en instrumentos de gestión de calidad y en ONGD (capítulos 5 y 6), así como un análisis cuantitativo y cualitativo sobre el estado de implantación de estos instrumentos en ONGD españolas miembros de la Coordinadora estatal de ONGD - CONGDE y sus implicaciones (capítulo 7).

La Fase III (capítulos 8 y 9) incluye la discusión de los resultados y de su interrelación, así como las conclusiones de la tesis doctoral. Se incluyen, además, las aportaciones originales y se presentan los futuros desarrollos para la línea de investigación.

4.3 *Diseño metodológico y cronología*

En los proyectos de investigación dentro del ámbito de la Ingeniería de Organización es particularmente crítica la elección de la metodología. El objeto de estudio incluye generalmente organizaciones complejas, con componentes humanos y tecnológicos, difícilmente susceptibles de ser sometidas al tipo de experimentos aleatorizados que tan útiles resultan en otras ramas de la ciencia. La observación “a posteriori” del comportamiento de estas organizaciones con objeto de deducir conclusiones es indudablemente un enfoque útil, si bien presenta considerables complicaciones metodológicas.

Una aproximación frecuentemente utilizada es la obtención de datos primarios mediante encuestas (combinados, en las encuestas no anónimas, con datos secundarios sobre las mismas organizaciones) para, mediante herramientas estadísticas, obtener por una parte una descripción estructurada de la situación analizada (estadística descriptiva), y, por otra, una contrastación cuantitativa de hipótesis, orientadas en última instancia a la determinación de las relaciones causales entre las distintas variables. Debido precisamente a la imposibilidad, mencionada anteriormente, de realizar experimentos aleatorizados, este enfoque se enfrenta con una problemática de multi-causalidad que obliga a, para establecer la significatividad de la influencia de un factor, descartar estadísticamente la influencia de todos aquellos otros factores cuya relevancia ya ha sido establecida en la literatura. Esto a su vez exige disponer de muestras extensas (mayores cuanto mayor sea el número de factores involucrados y cuanto más imprecisas sean sus mediciones), requerimiento no siempre alcanzable, bien por limitaciones operativas o bien por limitaciones en el tamaño de la población observada (Hair et al, 1995).

En este proyecto de investigación, centrado fundamentalmente en el entorno español, la elección de la metodología viene fuertemente condicionada por el objeto del proyecto, el análisis de los instrumentos de gestión de calidad aplicables en ONGD, su proceso de adopción y su incidencia potencial sobre el sector. El número relativamente reducido de ONGD españolas con la entidad suficiente para siquiera plantearse la adopción de instrumentos de gestión de calidad conforma un universo que, independientemente del criterio muestral, apunta a la estadística descriptiva como más aplicable que la contrastación estadística de hipótesis. La complejidad de los procesos analizados

(desarrollo de instrumentos, adopción ...) y su relativa novedad (especialmente al comienzo de la tesis) sugieren un análisis “en caja blanca” para el análisis de las interrelaciones entre las distintas variables, por oposición a la mera observación “en caja negra” de determinados resultados; también apoyan la conveniencia de combinar varias metodologías simultáneamente para alcanzar una mejor comprensión del objeto del estudio y una base más sólida para las conclusiones.

Para analizar el proceso de elaboración e implantación de los instrumentos de gestión de calidad en ONGD se ha utilizado una metodología de investigación basada en el “Método del caso” y, dentro de ella la aproximación denominada “Investigación a través de la acción” (*Case Research - Action Research*). Esta metodología tiene amplia literatura de apoyo, con numerosos autores que la soportan, y es aplicada frecuentemente en investigaciones del área de conocimiento de Organización. Este enfoque metodológico se ha complementado con el análisis cuantitativo mediante estadística descriptiva y cualitativa del grado de adopción de estos instrumentos por parte de las ONGD pertenecientes a la coordinadora CONGDE, así como sus implicaciones, mediante la realización de una encuesta complementada con sesiones de debate con los responsables involucrados.

En la Tabla 4.1, Diseño metodológico de la investigación aplicada, se resumen los principales instrumentos y organizaciones analizados, así como la forma en que la doctoranda se involucra en dicho análisis. La información contenida en las columnas de la tabla es la siguiente:

- Las organizaciones analizadas (ONGD, instituciones promotoras de normas y Coordinadora de ONGD)
- Papel que desempeña dicha organización en los procesos estudiados.
- Instrumentos de gestión de calidad investigados.
- Tipo de labor desempeñada por la autora de la tesis respecto al instrumento y organización objetos del estudio.
- Capítulo de la tesis donde se analiza el instrumento y/o la organización.

ORGANIZACIÓN ANALIZADA		INSTRUMENTO GESTIÓN CALIDAD ANALIZADO	LABOR REALIZADA por doctoranda	CAP. TESIS
NOMBRE	PAPEL QUE DESEMPEÑA	NOMBRE		
AENOR	Creador	Norma UNE Ética. Sistema de Gestión de las ONG	Action Research Elaboración norma	5
AECI – Agencia española Cooperación Internac.	Creador / Implantador	Procedimiento calificación ONGD	Action Research Participación criterios	5
CONGDE	Creador / Implantador	Herramienta autoevaluación Código de Conducta	Action Research Análisis herramienta/Aportaciones	5
Ingeniería Sin Fronteras	Implantador (simulación)	Norma UNE Ética. Sistema de Gestión de las ONG	Action Research Participación en simulación	6
" "	Implantador	Guía Transparencia y Buenas Prácticas (Fundación Lealtad)	Action Research Gestión de la implantación	6
" "	"	Procedimiento calificación ONGD	Action Research Gestión de la implantación	6
" "	Análisis	Herramienta autoevaluación Código Conducta CONGDE	Action Research Verificación herramienta Participación en análisis	6
" "	Análisis	Modelo EFQM Excelencia	Action Research Asesoramiento diseño estrategia ISF	6
CONGDE	Promotor	Varios Instrumentos Gestión Calidad	Organización de Taller con ONGD y Jornada con expertos	7
CONGDE	Promotor / Ejecutor	Encuesta implantación IGC en España	Análisis cualitativo / cuantitativo Diseño encuesta/Análisis resultados	7

Tabla 4.1: Diseño metodológico de la investigación aplicada

La investigación basada en el “Método del caso” es un enfoque frecuentemente aplicado en la investigación de procesos complejos, como se refleja en una amplia bibliografía (Yin, 1989; Eisenhardt, 1989; Stake, 2000; Voss, Tsikriktsis y Frohlich 2002). Este enfoque puede, a su vez, dar lugar a problemas tales como la influencia del investigador sobre los resultados y la dificultad para generalizar de los resultados. Por ello, en este proyecto se han desarrollado aspectos metodológicos para paliar estos problemas potenciales, favoreciendo la independencia de los resultados respecto al investigador, la validación interna y la capacidad para reproducción y generalización de los resultados (Lee, 1989; Verschuren, 2003).

Existen críticas de algunos autores a la investigación basada en el “Método del caso” realizadas desde una perspectiva reduccionista, sin tener en cuenta que en este método debe adoptarse un enfoque holístico para que sea eficaz (Verschuren, 2003). Los defensores del “Método del caso” subrayan las diferencias existentes entre las ciencias naturales y las ciencias sociales, lo que motiva que los métodos de investigación sean diferentes. Así, los mecanismos de las estructuras sociales son variables en tiempo y en espacio, lo que sugiere que las generalizaciones acerca de los sistemas relativos a los seres humanos deben ser vistas como “tendencias”, valiosas como explicaciones del pasado, pero que no son completamente válidas como predicciones de situaciones futuras (Bhaskar, 1979; Walsham, 1995).

Dentro de la investigación por el “Método del caso”, pueden aplicarse diversos tipos de metodologías. Así, la denominada “*Grounded Theory Methodology*” persigue que la observación de las situaciones o fenómenos permita al investigador determinar la forma en que están organizados, sin que los investigadores estén dificultados para ello por concepciones o creencias previas (Glaser y Strauss, 1967). Si bien esta metodología ha sido ampliamente citada y aplicada, sus métodos han sido objeto de ataques tanto desde el exterior (Charmaz, 2000), como desde los mismos autores, ya que el propio Glaser corrige a Strauss intentando desarrollar y especificar en mayor grado la *Grounded Theory Methodology* (Strauss y Corbin, 1990). Otros autores han propuesto diversas metodologías, como mapas explicativos (*Roadmaps*) y aproximaciones por fases o pasos sucesivos (*Step-by-step*) (Eisenhardt, 1989; Lee 1989; Voss, Tskriktsis y Frohlich 2002). Aunque todas estas aproximaciones tienen elementos comunes, no hay en la actualidad una metodología única generalmente aceptada para la investigación por el “Método del caso”.

El término “Investigación desde dentro de la acción (Action Research)” fue acuñado por Kart Lewin (Lewin et al, 1939; Lewin, 1946), cuya escuela de “Investigación desde dentro de la acción” compartió con otros centros de investigación la premisa de que el cambio comienza con la implicación de aquellos que están directamente afectados (Kemmis y McTaggart, 2000; Greenwood y Levin, 2000). En este trabajo de investigación, la denominación “Investigación desde dentro de la acción” se utiliza para referirse al enfoque de la investigación que pretende intervenir en la acción y, al tiempo, crear conocimiento o teoría acerca de la propia acción. Algunas de las características definitorias de la “Investigación desde dentro de la acción” son (Coughlan y Coughlan, 2002; Middel et al, 2006; Coughlan y Coughlan, 2008):

- Investigación en la acción, más que investigación acerca de la acción.
- Participativa.
- Simultánea, al mismo tiempo que la acción.
- Una secuencia de acontecimientos y de aproximaciones hacia la solución de problemas.

En la “Investigación desde dentro de la acción”, el investigador interviene deliberadamente en el contexto de la investigación con objeto de tratar de conseguir mejoras concretas en los resultados. Aunque las fronteras no son siempre claras, se distingue de la mera observación realizada por los participantes porque es una “consciente y sistemática participación en las actividades y, en ocasiones, en los intereses y afectos de un grupo de personas” y respecto a las formas pasivas de

observación, no participativas, porque en éstas no hay ninguna intervención abierta por parte del investigador (Nandhakumar y Jones, 2002).

En casi todas las investigaciones académicas basadas en el “Método del caso” se eligen muestras por su significación teórica, sin representatividad estadística (Glaser y Strauss, 1967; Eisenhardt, 1989). Cuando se estudian varios casos, se sugiere que se elijan casos utilizando una lógica de replicación (mismas condiciones), de forma que puedan contrastarse las conclusiones mediante la obtención de resultados similares, o con los resultados contrarios que se habían predicho al cambiar ciertos factores (Voss, Tskriktsis y Frohlich, 2002).

Como se resume en la Tabla 4.1 Diseño Metodológico de la Investigación Aplicada, algunos de los subproyectos en los que se ha adoptado el enfoque de “*Action research*” son:

- Participación en el comité técnico de normalización encargado de elaborar la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de Gestión de las ONG” de AENOR, en el grupo de trabajo 4 y en el grupo *ad hoc*.
- Colaboración (en nombre de Ingeniería Sin Fronteras) con la AECI en la adaptación de criterios en su procedimiento de calificación.
- Participación (en nombre de Ingeniería Sin Fronteras) en la Comisión de Seguimiento del Código de Conducta de la Coordinadora CONGDE:
 - Revisión de una herramienta de autoevaluación para mejorar el Código de conducta de la CONGDE (junto con el Equipo Directivo de ISF).
 - Aportaciones de mejora para la herramienta y el código de conducta.
- Como vocal de la Junta directiva de Ingeniería Sin Fronteras (Vocal de Calidad y acreditación (2003-2004) y Vocal de Organización (2005-2007)):
 - Análisis de la Norma UNE de AENOR para Ingeniería Sin Fronteras
 - Implantación del instrumento de gestión de calidad “Guía de Transparencia y Buenas Prácticas (Fundación Lealtad)”.
 - Implantación del instrumento de gestión de calidad “Procedimiento calificación ONGD” de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).
 - Análisis de la Herramienta de autoevaluación del Código Conducta de la CONGDE.
 - Análisis del Modelo de EFQM de Excelencia.
 - Participación en el proceso de Rediseño Organizativo de ISF y en la definición del proceso de Dirección Estratégica 2006/2008 bajo la filosofía de los sistemas de gestión de calidad.
 - Definición del cuadro de mando e indicadores basados en sistemas de gestión de calidad.

Por otra parte, la doctoranda ha diseñado la encuesta orientada a los sistemas de Gestión de Calidad promovida por la CONGDE, y realizado el análisis cuantitativo y cualitativo de sus resultados.

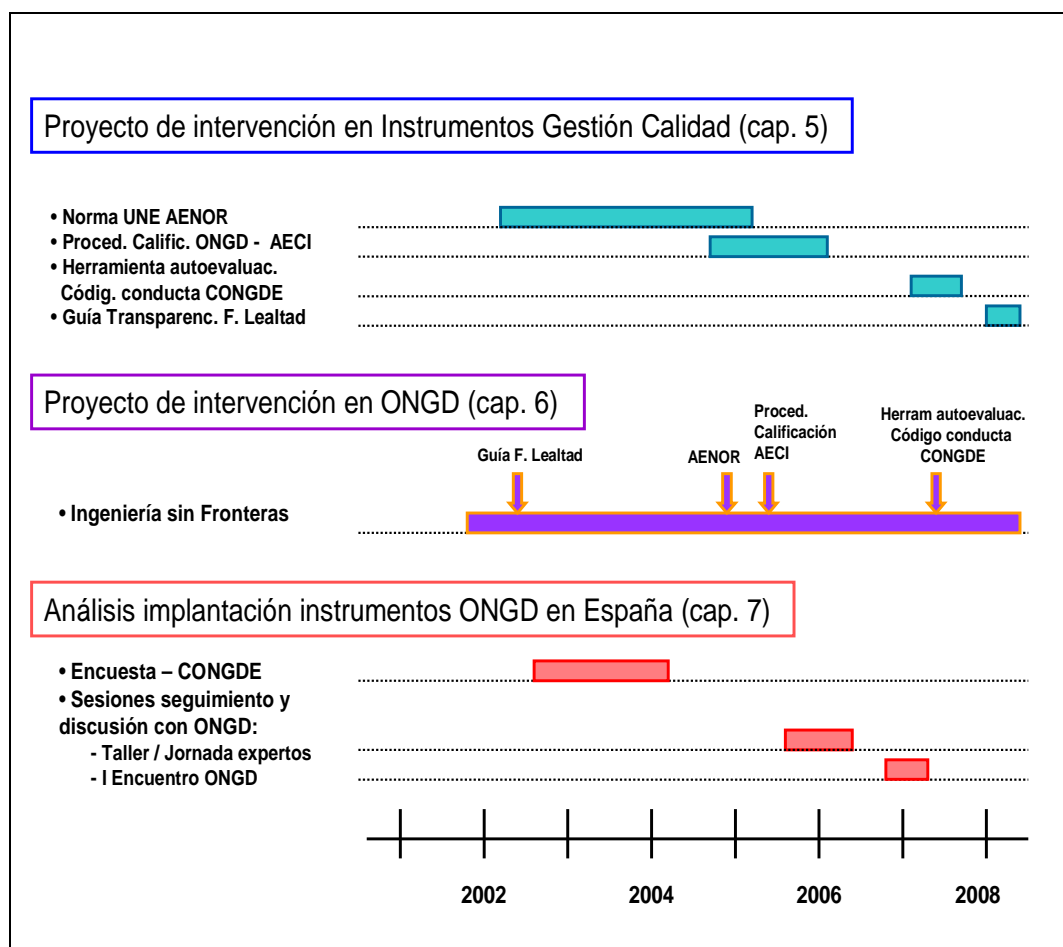
Como continuación de dicho ejercicio, posibilitando un debate cualitativo abierto de estos resultados con los responsables de las ONGD, la doctoranda ha participado, como miembro de Ingeniería Sin Fronteras (ISF-ApD), en el Grupo de Sistemas de Calidad de la CONGDE para organizar los siguientes foros para el desarrollo de la gestión de calidad en las ONGD, en colaboración con el GOCMA (Grupo de Organización, Calidad y Medio Ambiente en Cooperación al Desarrollo de la Universidad Politécnica de Madrid):

- Taller de Calidad en el que participaron ocho organizaciones miembros de la CONGDE:
 - Presentación de los diferentes instrumentos de gestión de calidad genéricos y específicos para el sector.
 - Estudio de casos sobre la experiencia de implantación por parte de las ONGD participantes en los siguientes instrumentos: modelo EFQM, norma ONG con Calidad, normas ISO 9000, procedimiento de calificación de la AECI y Guía de la transparencia y buenas prácticas de la Fundación Lealtad.
- Jornada con expertos en calidad para ONG (instituciones promotoras de instrumentos, expertos del entorno académico, consultores del entorno no lucrativo y representantes del área de Calidad en Coordinadoras de ONGD francesa y británica)

Estas actividades han dado lugar a la elaboración y defensa de ponencias en diversos foros académicos y sectoriales.

La Figura 4.2 muestra la estructura cronológica correspondiente al trabajo de campo desarrollado en la investigación.

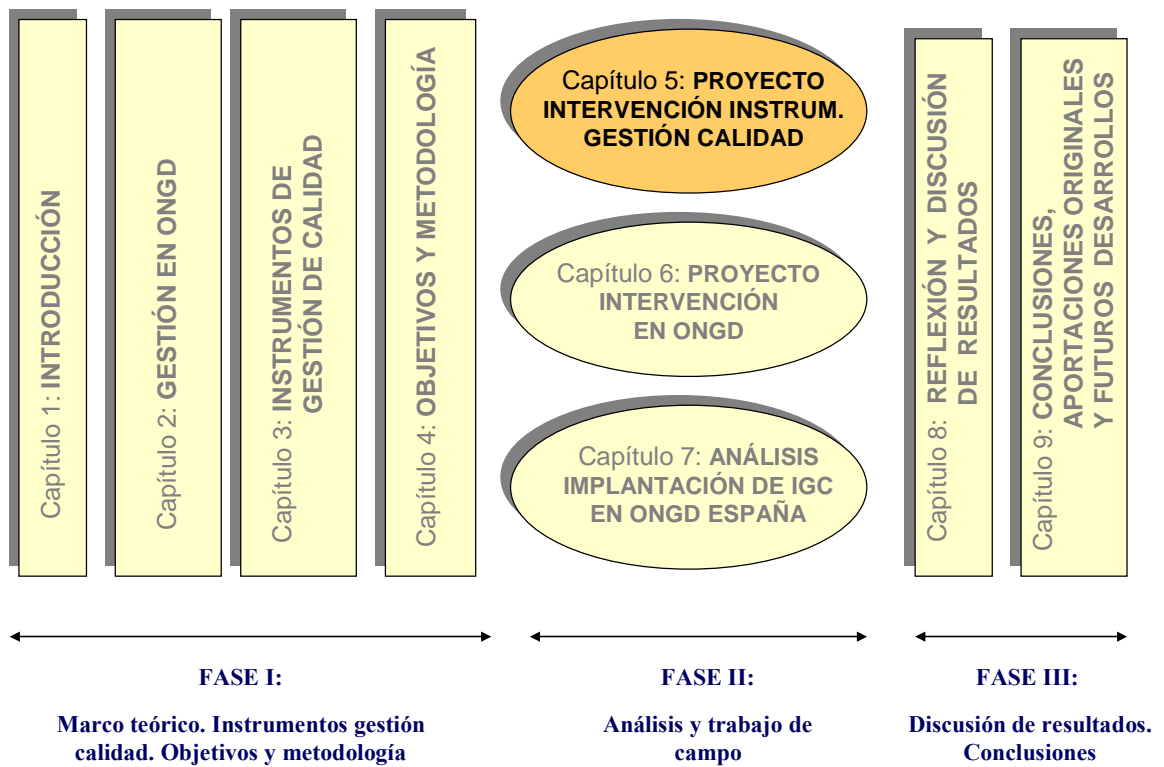
Figura 4.2: Cronología del trabajo de campo



El capítulo siguiente expone el primer proyecto de intervención de esta tesis doctoral que describe la involucración de la doctoranda en el proceso de diseño, desarrollo y revisión de varios instrumentos de gestión de calidad adaptados al Tercer Sector, específicamente dirigidos a las ONGD.

Capítulo 5

PROYECTO DE INTERVENCIÓN EN INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE CALIDAD



5 PROYECTO DE INTERVENCIÓN EN INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE CALIDAD

El proyecto de intervención descrito en este capítulo constituye la Fase II del trabajo de campo de esta tesis doctoral y, siguiendo la metodología (*action research*) aplicada a la investigación descrita en el capítulo 4, consiste en la participación directa de su autora en el proceso de diseño y desarrollo de varios instrumentos de gestión de calidad adaptados al Tercer Sector, y en algunos casos, específicamente dirigidos a las ONGD.

La intervención de mayor relevancia hace referencia a la pertenencia de la doctoranda al Comité Técnico de Normalización AEN/CTN165 de Ética de AENOR así como a su grupo de trabajo GT#4 responsable de elaborar la norma UNE 165011:2005 EX “Sistema de gestión de las ONG”.

En este proyecto, la incorporación de la autora de esta tesis al grupo responsable de gestar, discutir, redactar y aprobar una norma específicamente destinado a las ONG españolas constituía una excelente oportunidad para investigar, no solamente la norma resultante y su eventual implantación, sino que permitía, además, observar de primera mano el interesante proceso de reflexión, debate y discusión inherente a la elaboración de la norma.

Junto a la norma de AENOR, el proyecto de intervención se llevó a cabo en otros tres instrumentos de gestión de calidad estrechamente relacionados con el sector de las ONGD. Así, el epígrafe 5.2 recoge la involucración de la doctoranda en los siguientes instrumentos:

- Procedimiento de calificación de ONGD de la AECL.
- Herramienta de autoevaluación del código de conducta de la coordinadora estatal de ONGD (CONGDE).
- Guía de la de transparencia y buenas prácticas de las ONG de la Fundación Lealtad.

Los cuatro instrumentos objeto del proyecto de intervención tratado en este capítulo han sido previamente descritos en el capítulo 3. Todos ellos han sido implantados por la ONGD Ingeniería sin Fronteras objeto del proyecto de intervención abordado en el capítulo 6, de forma que, la involucración de la autora de esta tesis en el proceso de debate, reflexión, discusión y, en su caso, elaboración de estos instrumentos reportaba un enriquecimiento mutuo para ambos proyectos.

5.1 Proyecto de intervención: participación en la elaboración de la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR

En el epígrafe 3.1 se describía la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR elaborada por su Comité Técnico de Normalización AEN/CTN 165 de Ética como uno de los instrumentos de gestión de calidad para las ONGD españolas y se incluía una justificación de su pertinencia.

Dentro del citado Comité de ética, y como ya se detallaba anteriormente, el grupo de trabajo que presenta un mayor interés en el contexto de esta tesis doctoral es el GT#4 “Sistemas de gestión de ONG”. La autora de esta tesis tuvo conocimiento de su existencia a partir de los trabajos de la profesora Alicia Durán, también investigadora del Área de Ingeniería de Organización de la Universidad Carlos III de Madrid (y de la misma línea de investigación en la que se encuadra este trabajo) y miembro tanto del GT#2 “Gestión Ética y Social de las Empresas” como de su grupo redactor de la norma y del Comité AEN/CTN 165.

A este respecto hay que destacar las sinergias y el enriquecimiento mutuo obtenidos a lo largo del desarrollo simultáneo de ambos estudios en su labor de campo: por un lado, la responsabilidad social corporativa (RSC) -objeto de la tesis doctoral de la profesora Alicia Durán (2005)- y por otro, la gestión de la calidad aplicada a las ONGD, en especial, teniendo en cuenta que ambos aspectos han sido estudiados en el marco de la elaboración de normas en AENOR (dentro del mismo Comité técnico de normalización) y que además han sido evaluados en su aplicación sobre la misma organización no gubernamental, Ingeniería sin Fronteras (ISF).

Por otra parte, debido a que los conceptos de “calidad” y “responsabilidad social corporativa” tienen muchos elementos en común, se consideró especialmente interesante compartir el proceso y los resultados de ambas investigaciones, tanto en lo referente a la elaboración de un instrumento (como son las dos normas de AENOR: una, de responsabilidad social para empresas y otra, la norma para ONG), como en su aplicación en la misma ONGD, organización en la que las dos doctorandas se responsabilizaron de los respectivos temas de investigación. Resulta además interesante la posibilidad de extrapolar estos dos aspectos y su proximidad, a otras organizaciones.

En este epígrafe se describe el proyecto de intervención por parte de la doctoranda en la creación de la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR en los tres niveles de participación posibles:

- en el decisorio (a través de la pertenencia al Comité técnico de normalización AEN/CTN 165 de Ética),
- en el operativo (a través de la participación en el Grupo de trabajo GT#4) y
- en el creador de la norma (participando en el grupo *ad hoc*).

Además, se analiza el proceso de elaboración de la norma, los grupos participantes y los mecanismos de resolución de conflictos de objetivos entre ellos. Por último, se realiza una valoración de la aplicabilidad de la norma en función de los aspectos favorables y limitaciones que presenta.

5.1.1 Proceso de incorporación al Comité técnico de normalización AEN/CTN 165 de Ética

En el marco de la metodología (*action research*) aplicada a la investigación descrita en el capítulo 4 de esta tesis doctoral se estimó de gran interés la posibilidad de participar en la elaboración de una norma de AENOR específicamente destinada a ONG, lo que por otra parte, contribuye al enriquecimiento de la línea de investigación “Entidades no Lucrativas - ONGD - Organización - RSC - Empresas” del Área de Ingeniería de Organización en la que se encuadra este trabajo, y en ese sentido, se planteó acometer el proyecto de intervención que se desarrolla en este epígrafe.

De esta forma, la inclusión de la autora de esta tesis en el grupo responsable de gestar, discutir, redactar y aprobar, en su caso, uno de los instrumentos de gestión específicamente destinado a las ONG españolas, que persigue el alineamiento de objetivos en estas organizaciones a través de la gestión de calidad, se presentaba como una magnífica oportunidad para investigar, no solamente la norma resultante y su eventual implantación, sino que permitiría, además, estudiar *in situ* el interesante proceso de reflexión, debate y discusión inherente a la elaboración de la norma.

Por tanto, uno de los objetivos que persigue el proyecto de intervención en el proceso de elaboración de la norma de AENOR para ONG consiste en la observación directa de los factores del proceso de diseño que inciden en mayor grado sobre la norma resultante. De esta forma, podría analizarse los grupos participantes en la elaboración de la norma, sus intereses y la existencia de conflicto de objetivos entre ellos, así como el proceso de elaboración de la norma con sus mecanismos de solución de conflictos, la solución adoptada en cada caso y la influencia de los elementos anteriores sobre la norma resultante.

Una vez analizadas las indudables ventajas pero también los posibles inconvenientes derivados de participar en la norma de gestión de ONG de AENOR, el siguiente paso consistió en estudiar las posibilidades de acceso al citado grupo de trabajo, donde, en principio, no existía ningún miembro de la Universidad Carlos III de Madrid, aunque sí supuestamente en el Comité Técnico 165 de Ética. Posteriormente se comprobó que no era así: en el Comité se encontraba un profesor de la citada Universidad, si bien aparecía como representante de una ONG, Solidaridad Internacional. Eso suponía que, en principio, existía vía libre para la incorporación de la Universidad Carlos III en el Comité Técnico, tan sólo a expensas de ser aceptada por sus miembros.

Por todos estos motivos, en septiembre de 2002, se presentó la solicitud formal de incorporación de la doctoranda en los órganos técnicos responsables de la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR, en el apartado de Universidades e Instituciones, como miembro de la Universidad Carlos III de Madrid y avalada por el codirector de esta tesis doctoral, miembro de la citada Universidad. El secretario del grupo de trabajo GT#4, y miembro de AENOR, contestó afirmativamente a la solicitud e invitó a la doctoranda a participar en la siguiente reunión plenaria de este grupo que se celebraría en octubre de 2002. Además, la autora de esta tesis tuvo acceso a toda la información relativa a los trabajos desempeñados por el grupo de trabajo (en los seis meses anteriores) así como a la normativa y documentación de base empleada.

5.1.2 Intervención en la elaboración de la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR

La intervención y participación en la elaboración de esta norma, por parte de la doctoranda, se articularía a partir de ese momento en los tres niveles de responsabilidad posibles: en el decisorio (comité técnico de normalización AEN/CTN 165 de Ética), en el operativo (grupo de trabajo 4) y en el creador de la norma (grupo *ad hoc*). Esta participación se explica detalladamente a continuación.

5.1.2.1 Comité Técnico de Normalización AEN/CTN 165 de Ética

Tras la aceptación como miembro del AEN/CTN 165 de Ética -si bien la aprobación en firme se produjo dos meses después de la incorporación en el GT#4 en su reunión anual del Comité técnico de diciembre 2002- la participación en este comité (cuyo funcionamiento se describe en el epígrafe 3.1) consistió fundamentalmente en la preparación y asistencia a sus reuniones anuales y en la discusión y votación para su aprobación de los proyectos de norma elaborados por los distintos Grupos de Trabajo o Subcomités, concretamente en los desarrollados por el grupo de trabajo GT#2 (norma “Ética. Sistema de gestión de la responsabilidad social de las empresas”) y el grupo GT#4 (norma “Ética. Sistema de gestión de las ONG”).

5.1.2.2 Grupo de Trabajo GT#4

Este grupo cuenta con la participación de alrededor de 30 organizaciones entre las que se encuentran representadas además de las ONG, la Administración, Universidades, empresas e instituciones, en la siguiente proporción:

- Presidente, vicepresidente y secretario
- Administración Pública (5)
- ONG (13)
- Empresas (3)
- Universidades e Instituciones (7): entre ellas la propia AENOR. Así como varias fundaciones y la Coordinadora de ONG para el Desarrollo - España (CONGDE)

En cumplimiento de las funciones de los grupos de trabajo detalladas en el epígrafe 3.1, el GT#4 creó un subgrupo redactor de la norma que denominó grupo *ad hoc* al que se incorpora, junto a otros miembros del grupo, la autora de esta tesis.

La participación en este grupo de trabajo 4 se materializó en la discusión, reflexión, asesoramiento, modificación, y en última instancia, votación para su aprobación, en sesiones mensuales plenarias, de los trabajos realizados por el grupo redactor.

En este proceso, la aportación de la doctoranda al debate y a la reflexión fue especialmente enriquecedora debido al doble papel representado: por una parte, como miembro de la junta Directiva de una ONGD -concretamente como responsable del área de Calidad y Acreditación y, por tanto, potencial usuaria de la futura norma- además de contar con experiencia acumulada en la gestión de otras ONGD, y por otra parte, como miembro investigador del Área de Ingeniería de Organización, y por tanto, con la visión académica de cuestiones relativas tanto al diseño organizativo como al entorno de normas de calidad, ambos aspectos tratados con frecuencia a lo largo del proceso.

5.1.2.3 Grupo *ad hoc*

En este nivel se produjo la participación más activa de la doctoranda, pues el grupo GT#4 era el responsable de crear la norma. En este grupo, un número reducido de miembros procedentes del GT#4 (entre 5 y 8 personas) es responsable de documentar, estudiar, elaborar y redactar los distintos apartados que componen la norma a partir de las directrices recibidas de los vocales del Grupo de Trabajo. Mensualmente, el grupo *ad hoc* lleva a cabo sesiones para discutir, en primera instancia, los apartados de la norma elaborados individualmente, según la asignación del GT#4. Los textos definitivos se enviarán para su aprobación en las reuniones también de periodicidad mensual de dicho grupo.

En el caso concreto de la autora de esta tesis, la participación en el grupo *ad hoc* se concretó en la documentación y redacción íntegra de los siguientes apartados de la norma:

- en el capítulo de Requisitos de la norma:
 - 4.3 Requisitos ante los aportadores de fondos (no socios):
 - 4.3.1 Generalidades
 - 4.3.2 Requisitos ante los donantes
 - 4.3.3 Requisitos ante los patrocinadores
 - 4.3.4 Requisitos ante los subvencionadores
 - 4.3.5 Comunicación-Información
 - 4.7 Requisitos ante entidades concurrentes
 - 4.7.1 Generalidades
 - 4.7.2 Relaciones entre las ONG: de competencia y de colaboración
 - 4.7.3 Relaciones entre las ONG y los sectores público y privado
- en el capítulo de Sistema de gestión ética:
 - 5.6 Mejora continua
 - 5.6.1 Acción correctiva y preventiva
 - 5.6.2 Acciones de mejora continua

- en el apartado de Bibliografía:
Elaboración íntegra

5.1.3 Análisis del proceso de elaboración de la norma: Grupos participantes

En este apartado se analiza la composición de los grupos participantes en el proceso de elaboración de la norma de AENOR objeto de este epígrafe, así como los distintos objetivos de cada uno de estos grupos y la existencia de divergencia de intereses.

5.1.3.1 Composición y participación de los grupos de interés en el grupo de trabajo GT#4

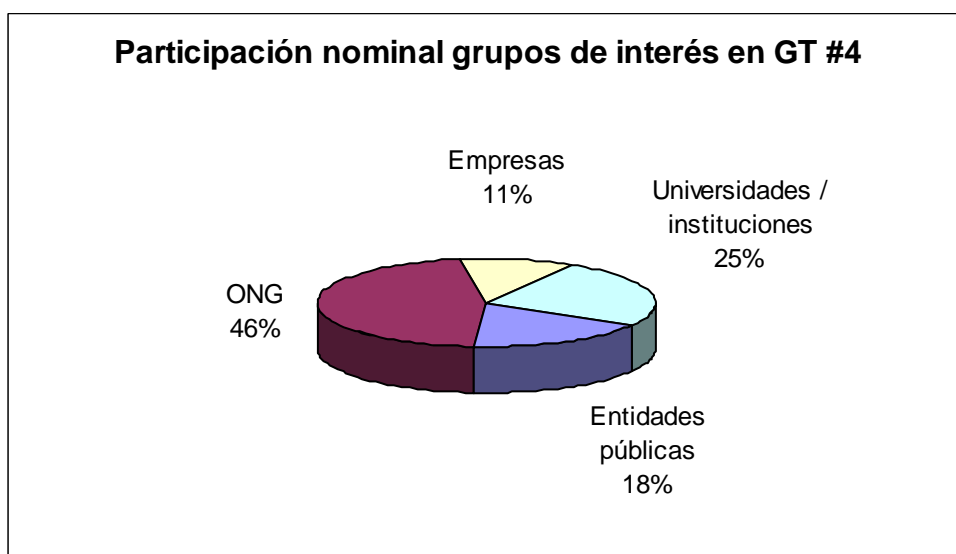
El procedimiento de aprobación de normas en AENOR se basa en alcanzar el mayor consenso posible entre los participantes en los grupos de trabajo. Por esta razón, es relevante conocer el porcentaje de participación de los distintos grupos de interés en el grupo de trabajo 4, responsable directo de la elaboración de la norma.

Como se detallaba en el epígrafe 3.1, el grupo de trabajo responsable de la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR tiene una composición mixta, formada no solamente por las propias entidades no lucrativas (lo que constituiría propiamente un ejercicio de autorregulación del sector) sino que, siguiendo la filosofía del Comité técnico AEN/CTN 165 de Ética, se trata de dar cabida a la opinión de distintos actores sociales.

En este sentido, se puede realizar un análisis de la composición del GT#4, como sigue:

El número total de participantes es de 28, de los cuáles: 13 (46%) son ONG, 3 (11%) son empresas, 7 (25%) son universidades o instituciones y 5 (18%) son entidades públicas. Gráficamente puede verse en la figura 5.1:

Figura 5.1: Participación nominal de los grupos de interés en el GT#4



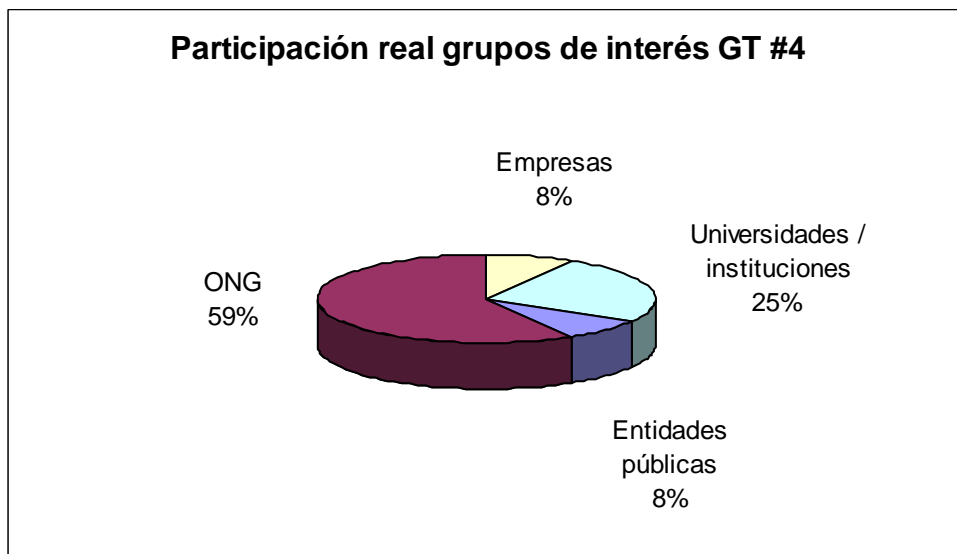
Fuente: elaboración propia

De esta composición se deduce que más de la mitad de los responsables nominales de la elaboración de una norma que trataría de regular los comportamientos éticos del Tercer Sector, no son las propias ONG. Si bien es cierto, que el 43 % de los participantes en el GT #4 que no son ONG, son instituciones relacionadas con ellas (como el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) o son organizaciones no lucrativas como fundaciones y universidades.

Sin embargo, este análisis requiere matización, pues si se tiene en cuenta la participación real media tanto en el GT como en el grupo *ad hoc*, los porcentajes de presencia de un tipo de entidades y otras varía. La participación activa media observada en las sesiones plenarias del GT#4 (ver figura 5.2) quedaría de la siguiente forma:

- Total de participantes: 12
- ONG: 7 (59%)
- Empresas: 1 (8%)
- Instituciones y universidades: 3 (25%)
- Entidades públicas: 1 (8%)

Figura 5.2: Participación real de los grupos de interés en el GT#4



Fuente: elaboración propia

Por tanto, la participación real de la Administración y de las empresas se reduce a favor de las ONG que logra una representatividad real del 59% de la composición del grupo de trabajo 4. El grupo de Universidades e instituciones mantiene su porcentaje de participación.

Incluso podría afirmarse que el peso de las organizaciones no gubernamentales en la creación de una norma específicamente diseñadas para ellas sería en realidad mayor del 50% si se tiene en cuenta que una de las entidades componentes de este subgrupo, la ONG de acción social FEAPS (Confederación española de organizaciones en favor de las personas con retraso mental), aglutina un importante número de organizaciones de dicho ámbito. La participación de esta organización es relevante desde la perspectiva no sólo cuantitativa sino también cualitativa, puesto que se trata de una ONG de gran experiencia e implantación tanto en el sector de la acción social, como en concreto, en el ámbito de la calidad (ha editado manuales de calidad y buenas prácticas, proporciona formación y asesoramiento en esta línea a sus organizaciones asociadas...) lo que ha contribuido a una valiosa aportación por su parte.

Por otro lado, en cuanto a la presencia en el GT#4 de las ONG de cooperación al desarrollo (ONGD), se observa que, mientras que en el Comité Técnico 165 de Ética, paraguas del que dependen todos los grupos de trabajo, sí tienen presencia ONG importantes como Amnistía Internacional (que no se considera del ámbito de la cooperación al desarrollo), Manos Unidas, SETEM, Ayuda en Acción, Economistas sin Fronteras o Solidaridad Internacional, ninguna de ellas forma parte ni nominal ni activamente en la elaboración de la norma para la gestión de ONG. Sin embargo, llama la atención que alguna de estas ONG sí tuvieron una participación real y activa en la norma de responsabilidad social corporativa del mismo comité técnico. En el siguiente punto se esgrime una posible explicación a este comportamiento seguido por algunas ONG.

5.1.3.2 Grupos participantes en la elaboración de la norma: objetivos y divergencia de intereses

En buena lógica, las 30 organizaciones (ONG, Administración, Universidades, empresas e instituciones) participantes nominal o activamente en el GT#4, presentan objetivos comunes derivados de su interés por fortalecer el Tercer Sector en España, viendo en la eventual norma resultante una oportunidad de autorregulación del sector que mejore la eficiencia de las organizaciones no lucrativas y que permita la ordenación y el establecimiento de unas reglas del juego que limiten comportamientos no éticos.

Todos los grupos parecen estar de acuerdo en que una norma UNE de AENOR, institución de prestigio reconocido en normalización en los ámbitos de la producción industrial y de servicios, la calidad y el medio ambiente, contribuiría a incrementar el rigor de la gestión de las organizaciones y, en consecuencia, a desarrollar una imagen de seriedad que es absolutamente necesaria para incrementar la confianza y la legitimación social hacia el Tercer Sector.

Una norma (y un posible sello o certificación) permitiría así desenmascarar a aquellas organizaciones no solo ineficientes, sino intrusas y corruptas, ante la inexistencia de mecanismos automáticos de expulsión equiparables a los existentes en el mercado.

No obstante, es en el proceso de redacción de cada apartado, requisitos, definiciones, etc., de la norma, donde surgen los diferentes puntos de vista, formas de abordar cada concepto, susceptibilidades, intentos de mayor regulación o bien, por el contrario, mayor apertura y participación en los procesos de toma de decisiones en las ONG, por parte de cada grupo o persona participante.

Así por ejemplo, uno de los participantes en el grupo redactor confería una gran importancia a la involucración del voluntariado y otros *stakeholders* (socios, financiadores...) en los procesos de decisión y gestión de la ONG, apelando a uno de los rasgos esenciales de estas organizaciones y al mayor enriquecimiento derivado de esta participación, mientras que, por el contrario, otras posturas advertían del problema de la difusión del liderazgo y/o de la capacidad de dirección de la organización cuando se da cabida a otros grupos en los procesos de decisión, así como del peligro de intrusión de personas con intereses espurios.

La existencia de conflictos y los mecanismos para su resolución que articula AENOR se tratan más adelante. Previamente, es importante destacar los posibles intereses divergentes entre los distintos grupos y personas participantes en el proceso de redacción y discusión de la norma.

En primer lugar, es importante destacar el interés por parte del propio organismo certificador, AENOR, en esta norma y en la existencia del AEN/CTN165 de Ética.

Atendiendo a sus propios objetivos estratégicos y comerciales y, siempre de acuerdo con su misión y con el mandato del Estado sobre normalización y certificación (como se explica en el epígrafe 3.1), AENOR ha mostrado en los últimos años interés en promover como organización y dentro de sus funciones y capacidad de influencia, el enfoque ético de la actividad de las empresas (a través del desarrollo de las normas de responsabilidad social de las empresas y de inversiones éticas) y en general de las

organizaciones (entre ellas, las ONG). Con esta filosofía, crea el Comité Técnico AEN/CTN 165 de Ética y los cinco grupos de trabajo que de él dependen.

Una de las posibles razones explicativas de este interés puede hallarse en la búsqueda de nuevos productos o servicios, ahora desde la perspectiva de la ética, teniendo en cuenta que AENOR no tiene el monopolio español de la validación y certificación de los sistemas de gestión de calidad y medioambiente ISO (desde que la entidad nacional de acreditación -ENAC- permitiera a otras organizaciones la certificación de estos sistemas) y aprovechando las importantes sinergias con los productos y servicios ya comercializados por la entidad en el ámbito de la calidad, medioambiente y seguridad (Durán, 2005). La creación de una norma pionera en España para las ONG, susceptible de ser certificada, abre para AENOR nuevas vías de desarrollo.

En cuanto a los participantes directos en la elaboración de la norma, anteriormente se ha descrito la composición del Grupo de trabajo GT#4. A partir de esta clasificación, se exponen los posibles intereses y objetivos de cada participante:

- **Presidente y secretario**

El papel del secretario técnico es fundamental en cada grupo de trabajo pues tiene un perfil técnico de gran experiencia. Sus funciones son la de coordinación, avance de los borradores, información a los miembros, apoyo técnico, mediación, convocatorias y actas. Asimismo, el secretario, miembro de AENOR, sirve de enlace con el resto de los servicios técnicos del organismo normalizador (Durán y Durán, 2003).

En particular para este caso, la figura del presidente presentó, con respecto a los intereses de las organizaciones objeto de estudio de este trabajo -las ONGD- una ventaja y un inconveniente. La primera hace referencia a su gran experiencia tanto en asociaciones como en el ámbito de la gestión de la calidad, como presidente de la Confederación FEAPS citada anteriormente. Sin embargo, podría haber cierta lejanía con respecto al sector de las ONGD o una mayor inclinación del debate hacia el ámbito de las ONG de acción social, del que procede, sector de mayor implantación en España y que presenta otras características y peculiaridades diferentes respecto de las ONGD. Así, por ejemplo, las ONG de acción social están más expuestas a la competencia por parte de empresas que proveen los mismos servicios que aquéllas (en ocasiones con mayor eficiencia pero perdiéndose la valiosa aportación de los valores intrínsecos a una ONG) lo que podría dar una orientación al diseño de la norma hacia la competencia con empresas, aspecto que no se produce en el campo de las ONGD.

- **La Administración Pública, representada por las siguientes instituciones:**

- Ministerio de trabajo y asuntos sociales: Subdirección general de ONG y Dirección general de acción social.
- Instituto de la juventud.
- Instituto de la mujer.
- AECI – Agencia española de cooperación internacional.

El interés de estos organismos públicos responde a su propia esencia o razón de existir, aunque sorprende que únicamente el Ministerio de trabajo y asuntos sociales participe activamente en el GT#4. La AECI, uno de los agentes de la cooperación más relevante

en nuestro país, y que podría ser una de las organizaciones mas interesadas en la existencia de esta norma (y de una eventual “certificación” de ONG susceptibles de ser financiadas por sus fondos), tampoco participa activamente en el diseño de la norma. Llama la atención, sin embargo, que el Procedimiento de Calificación de ONGD de la AEI (analizado en el epígrafe 3.3), aprobado el mismo año que esta norma, cita la norma de AENOR entre los documentos consultados para su elaboración.

- **Las organizaciones no gubernamentales (ONG):**

El bloque de las ONG, como se ha señalado en la composición del GT#4, es el de mayor peso (tanto nominal como real), lo cuál resulta lógico si se observa el objeto de este grupo de trabajo:

Objeto y Campo de Aplicación:

El objeto de esta norma es definir los requisitos de un sistema de gestión ética en las ONG, es decir, organizaciones sin ánimo de lucro, de derecho privado, con personalidad jurídica propia que, con la finalidad de mejorar la sociedad, desarrollan programas de interés general en el bienestar social y la sostenibilidad: acción social, educación, sanidad, medio ambiente, cooperación para el desarrollo y desarrollo sostenible.

Por su naturaleza y ámbito de actuación no son objeto de esta norma los partidos políticos, las iglesias, sindicatos, mutualidades, colegios profesionales, clubes deportivos y entidades financieras no lucrativas. (*Norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR*)

Los objetivos generales de este grupo, como se ha comentado anteriormente, podrían resumirse en la autorregulación y fortalecimiento del sector, el incremento de la eficacia y de la eficiencia, la mejora continua en la gestión, la mejora de la imagen ante los distintos grupos participantes y en la sociedad, en general.

AENOR es una entidad de reconocido prestigio y experiencia en el campo de la certificación de la calidad. La opinión más generalizada entre los miembros de algunas ONG es que una norma elaborada por una entidad suficientemente reconocida y experta en este campo como es AENOR generaría una mayor confianza en cuanto a su adopción y al éxito de su implantación.

Una norma como ésta sería particularmente necesaria por la pérdida de credibilidad del sector en los últimos años debido, entre otras razones, a la proliferación de muchas ONG oportunistas en una época en que tanto la sensibilización como los fondos destinados a la acción social y al desarrollo han experimentado un importante crecimiento. Esta norma puede ayudar a preservar y recuperar la verdadera identidad y los valores fundamentales del sector no lucrativo. Las ONG tienen necesidad de mostrar la valía de lo que hacen, no sólo de manera eficaz, sino también con una gestión de calidad (Abella, 2002).

Pese a ello, en aquel momento, año 2002, no existía aún un interés masivo en el propio sector por participar activamente en el diseño de esta norma, a pesar de las cada vez más insistentes voces a favor de la autorregulación del tercer sector.

En esta línea, podrían plantearse algunas cuestiones como las siguientes: ¿Cuál es el criterio de incorporación de participantes en la elaboración de esta norma? ¿Cuál es la razón por la cuál, importantes ONG, activas en cuanto a su intención de fortalecerse como miembros representativos de la sociedad civil y cuya misión va más allá del mero asistencialismo más propio de los inicios del sector, no están participando en esta norma (incluso aunque sean miembros del Comité Técnico y lo que es más sorprendente, habiendo participado activamente en la norma UNE de responsabilidad social de las empresas, como es el caso de Intermón-Oxfam, Amnistía Internacional o Economistas sin Fronteras)?

Para tratar de responder a estas cuestiones, ha de observarse en primer lugar cuál es el criterio de incorporación a los grupos de trabajo. Así, en las actas de constitución del grupo GT#4 se especifica:

“Capacidad de llegada: universal (tercer sector: acción social, cooperación al desarrollo, cultural, medioambiental y educación)

NOTA: invitación a otros grupos de interés en el GT#4 buscando el equilibrio entre empresas, instituciones sin ánimo de lucro, administración, consultoras, plataformas: coordinadora ONG, de voluntariado, cooperación al desarrollo, drogas, infancia, etc.”

(Documentación del GT#4 de AENOR, 2002)

Por tanto, la participación en los grupos de trabajo de este comité está abierta a cualquier organización no lucrativa, procedente de diferentes ámbitos, e incluso consta la invitación a estas organizaciones. Por tanto, la baja participación de las ONG en el grupo de trabajo 4 no parece deberse a un problema de bloqueo en el procedimiento de incorporación.

Una de las razones explicativas podría encontrarse en el hecho de que las ONG y otras entidades participantes cuentan habitualmente con escasos recursos o su personal tiene poco tiempo disponible y la participación en esta norma podría ser una actividad voluntaria para personas que trabajan en estas organizaciones. Por otro lado, esta escasez de participantes en el grupo de trabajo podría explicar, además, cierta falta de avance o la ralentización del proceso de elaboración de la norma.

Con respecto al hecho comentado referente a que algunas ONG de importante representatividad en diferentes foros, y miembros del AEN/CTN 165 de Ética, hayan participado en otros grupos de trabajo de este comité, como el GT#2 (responsable de la elaboración de la norma de responsabilidad social corporativa), y sin embargo, no han tenido presencia en el grupo 4 creador de una norma que les atañe directamente, pueden apuntarse algunas explicaciones.

Por un lado, como ha podido constatar, en los últimos años las ONG han hecho especial incidencia en acciones de sensibilización, influencia en la toma de decisiones de organismos internacionales -GATT, OMC,...- o en juntas de accionistas de importantes empresas en lo que se denomina *advocacy*, *lobbying* o, en castellano, cabildeo o sensibilización. En esta línea, los participantes de las ONG defienden, con una visión amplia, el enfoque del triple objetivo: económico, social y medio ambiental para la empresa, como necesario para un desarrollo sostenible, y ponen de relieve la inclusión de la sociedad civil entre los grupos de interés a considerar, y, en cierto modo, la representación que de ella ostentan (Durán, 2005).

Probablemente, las ONG en aquellos momentos consideraban de mayor relevancia el apoyo a la defensa de los derechos de la sociedad civil y a vigilar los efectos y externalidades de los procesos de la empresa que a la mejora de la gestión de sus organizaciones y a la autorregulación del propio sector. Podría deducirse, por tanto, que el sector de las ONG no percibía todavía un claro beneficio a corto y medio plazo en la elaboración y existencia de una norma reguladora de sus comportamientos éticos, o al menos, no parece encontrar tanto interés en ella como en la norma anteriormente citada de responsabilidad social de las empresas.

No obstante, cabría preguntarse si el desinterés en el sector de las ONG es sobre los intentos de autorregulación y mejora del sector, o sobre el instrumento concreto propuesto por AENOR. Podría apuntarse que se trata del segundo caso si se observa que en el período en que se comenzó a desarrollar la norma de AENOR “Ética. Sistema de gestión de las ONG” coincidió la aparición de un instrumento que permite la transparencia y buenas prácticas de las ONG en el que se produjo un alto índice de participación de estas organizaciones. Se trata de la Guía de transparencia y buenas prácticas de gestión elaborada por la Fundación Lealtad analizada en el epígrafe 3.2.

A favor de este instrumento hay que decir que el mayor apoyo en el sector podría deberse a la esperanza de recibir fondos por parte de las empresas que firmasen convenios con la Fundación Lealtad para aquellas ONG con buena “nota” en el análisis efectuado por la Fundación. En este caso, a diferencia de la norma de AENOR, las ONG pueden haber percibido un claro beneficio a corto plazo: por un lado, debido a que el personal experto de la Fundación realizaría un análisis en profundidad de la estructura, proyectos, etc., de la ONG a un coste muy por debajo de las auditorías contratadas en el mercado (el análisis es gratuito pero la ONG debe aportar el tiempo del personal en preparar los documentos, coordinar el proceso de entrega, revisión, etc.) y por otro, la Guía constituye un buen escaparate -e inmediato- para mostrar el buen hacer y la transparencia de las ONG analizadas, probablemente traducido en mayores donaciones de los potenciales financiadores y mayor confianza en la sociedad en general.

En definitiva, el éxito de este instrumento en el momento de su creación, frente a la norma de AENOR, de elaboración más lenta (se estimaban dos años para su finalización) y con futuro (rendimientos, beneficios,...) más impreciso, unido a una probable desconfianza hacia un instrumento que, aunque procede de una entidad de reconocido prestigio en la normalización, se trata de una marca y unos sistemas de gestión muy directamente relacionados con el entorno empresarial, podrían explicar la falta de participación de las ONG en la norma UNE “Sistema de gestión de las ONG”.

No obstante, hay que distinguir entre el interés en participar en la elaboración de un instrumento (como ocurrió en el caso de la norma de AENOR) y el interés en el propio instrumento en sí (caso de la Guía de la Transparencia de la Fundación Lealtad).

Por otra parte, y atendiendo a la composición del subgrupo de ONG (formado principalmente por organizaciones de acción social y de desarrollo), es relevante destacar que en el proceso de elaboración de la norma se percibían diferentes objetivos e intereses entre ellas seguramente debidos a sus distintos rasgos característicos. Además se daba la circunstancia de que el primer grupo, las ONG de acción social, con mayor implantación y experiencia España, también tenía mayor presencia en el propio GT#4,

como se ha detallado anteriormente. Sin embargo, las ONG de Desarrollo, pertenecientes a un sector más joven en España (de no más de tres décadas de antigüedad), contaban con un menor peso en el GT#4, lo que podría suponer una menor aplicabilidad o adaptabilidad de la norma, una vez aprobada, en las ONGD si existiera en ella una mayor influencia de las primeras.

En cuanto a los intereses de algunas ONG concretas sobre esta norma (en algunos casos, con participación activa y en otros, con petición de entrada en el comité técnico y grupo de trabajo, finalmente no aceptada) podría citarse el especial interés en ser calificadas como “éticas”, sobre todo cuando dichas organizaciones habían tenido problemas de este tipo en otros foros (como el Comité de seguimiento del Código de conducta de la Coordinadora estatal de ONGD-CONGDE). En estos casos, varias ONG participantes propusieron a AENOR la aplicación de determinados “filtros” contrastados sobre el procedimiento de incorporación de entidades en el Comité técnico AEN/CTN 165 de Ética así como a sus grupos integrantes.

- **Las empresas:**

Las distintas iniciativas en el campo de la ética llevadas a cabo por el sector empresarial en todo el mundo, como así ponen de manifiesto los distintos instrumentos promovidos por organismos internacionales (ONU, OCDE), muestran el interés por las empresas en mayores cuotas de responsabilidad social. Así, la denominada responsabilidad social corporativa (RSC) “intenta completar los objetivos económicos de la empresa con los sociales y los medioambientales y gestionar la empresa teniendo en cuenta a los grupos de interés” (Durán y Durán, 2003).

En los últimos años, en el ámbito de la RSC, cada vez son más las empresas que deciden participar en proyectos elaborados por ONG, bien de acción social, cultural, medio ambiente o cooperación al desarrollo (patrocinio, marketing con causa,...) en busca de una mejora de su reputación y una mayor confianza por parte de los distintos *stakeholders*. Como ha podido observarse, el sector de las ONG se ha erigido en los últimos años en un grupo como un fuerte representante de la sociedad civil, y como tal, las empresas comienzan a tenerlas en cuenta.

Por otra parte, un sector cada vez más numeroso de ONG (especialmente las dedicadas al desarrollo), está empezando a situarse en organismos decisores pertenecientes al mundo lucrativo, tratando de hacer cumplir la legislación internacional en materia laboral (trabajo infantil,...), medioambiental, etc. De esta forma, se puede constatar cómo las fronteras entre ONG y empresas son cada vez más difusas o, lo que es lo mismo, las relaciones entre ellas ha pasado a ser de confrontación a una cierta colaboración o consideración del otro como corresponsable del desarrollo y la sostenibilidad.

Sin embargo, tampoco la presencia de las empresas es muy importante en el grupo de trabajo GT#4. Tan sólo tres empresas aparecen reflejadas en el documento de composición de este grupo, aunque sólo una de ellas mantiene activa su participación (el BSCH).

Probablemente, los recursos de las empresas destinados a su acercamiento a los movimientos sociales y civiles hayan sido empleados en mayor medida, en el caso del

comité de Ética de AENOR, a cuestiones como la participación en el desarrollo de una norma de RSC que, evidentemente, afecta de forma directa a su sector y además representa para ellas una mayor y más directa oportunidad de participar en dichos movimientos.

- **Universidades e Instituciones:**

En este bloque de participantes, uno de los grupos a destacar son las fundaciones. En su mayor parte, las fundaciones que trabajan activamente en el proceso de puesta en marcha de la norma para el tercer sector, parecen tener como objetivo asesorar y aconsejar a las ONG en diversos aspectos como la contabilidad, la fiscalidad, la gestión de recursos humanos (contratados y voluntarios), etc., utilizando la mayoría de ellas portales gratuitos de Internet especializados en ONG.

En los últimos años ha habido una importante proliferación de este tipo de fundaciones asesoras que muy probablemente les haya hecho buscar alternativas que les permita defender su propio mercado del aumento de competencia. Los incipientes sistemas de la gestión de la calidad y los eventuales sellos de calidad o de excelencia adaptados a las ONG han abierto una posibilidad de mercado a estas organizaciones. Algunas de ellas, como la Fundación Luis Vives (en su proyecto denominado TQM-ONG, analizado en el epígrafe 3.6) o la Fundación Solidaridad y Voluntariado de la Comunidad Valenciana ya ofrecen sus servicios de asesoría para aquellas ONG que estén dispuestas a prepararse para la obtención de alguna certificación de calidad (como el Modelo EFQM de Excelencia). Por tanto, el interés de estas fundaciones con funciones de asesoría podría situarse en el aprendizaje y participación en los distintos instrumentos de gestión de calidad, así como en su posicionamiento en esta materia en un momento en el que la calidad en las ONG se encontraba en plena fase de despegue.

Por tanto, podría afirmarse que el grupo de fundaciones asesoras presenta un mayor interés en la norma de gestión de ONG puesto que, a diferencia de las propias ONG, sí ven un beneficio inmediato en la existencia de esta norma.

En este grupo hay que destacar que la Fundación Lealtad también formó parte del GT#4 en sus inicios, y que como se ha expuesto anteriormente, puso en marcha, casi simultáneamente la Guía de la transparencia y buenas prácticas de gestión de las ONG, momento en que solicitó su baja en el GT#4.

Análogamente, la Coordinadora de ONG para el Desarrollo - España (CONGDE) y la Fundación Vasca para la Calidad-EUSKALIT solicitaron la salida de este grupo de trabajo (si bien la primera, mantiene su presencia en el comité técnico AEN/CTN 165 de Ética). Por su parte, la CONGDE, organismo que engloba a casi un centenar de ONGD así como a 16 Coordinadoras autonómicas, a pesar de haberse mostrado interesada en los temas de Calidad y como tal lo pone de manifiesto el estudio sobre la Calidad en las ONGD españolas recogido en su Directorio 2004 (elaborado por la autora de esta tesis), en aquellos momentos o en este instrumento en concreto, no consideró relevante su participación en la norma de AENOR. Podría considerarse una postura algo sorprendente si se tiene en cuenta que se trata de una norma que puede afectar de manera decisiva a las organizaciones cuyos intereses defiende, las ONG del ámbito de la cooperación al desarrollo. Sin embargo, el origen de la retirada del grupo de trabajo GT#4 podría buscar evitar que su participación se interpretase como una

forma de legitimar el instrumento, o bien, porque desde la propia CONGDE se tuviera la intención de crear o impulsar instrumentos o iniciativas de autorregulación del sector sin las connotaciones “industriales” de AENOR.

Por otra parte, un hecho a destacar en el grupo de las instituciones es que, a diferencia de otros grupos de trabajo del Comité técnico 165 de Ética, los sindicatos no forman parte del GT#4. El hecho puede producir cierta extrañeza si se tiene en cuenta que, solamente el sector de las ONGD en España emplea a más de 18.000 personas a jornada completa y a 235.00 voluntarios (Informe de la CONGDE sobre el Sector de las ONGD, 2007).

Con relación a este aspecto, es importante destacar que este sector dispone de un grupo de trabajadores con un carácter mixto como son los cooperantes. La dificultad en la definición de su estatus ha hecho que el estatuto del cooperante haya tardado un largo período en ser aprobado. El ámbito laboral de las ONG es un asunto delicado y pendiente de ser tratado en mayor profundidad desde varias perspectivas. Una de las cuestiones más peliagudas es el hecho de que los profesionales del sector no lucrativo estén retribuidos por debajo de los salarios del mercado pero que, dada la alta motivación de estas personas y las características especiales de este tipo de entidades, y debido a la escasez de recursos de las ONG españolas, esos salarios no siempre pueden superar las cuantías actuales. Existen grupos de opinión que propugnan una equiparación de estos salarios con los equivalentes en el mercado, de forma que se pueda mantener la misma calidad del trabajo que en el entorno lucrativo y el tercer sector pueda competir por los mejores profesionales con independencia de que éstos se encuentren en el ámbito empresarial.

Respecto al grupo de Universidades, los intereses de los miembros participantes del GT#4 podrían situarse principalmente en el ámbito de la investigación, como es el caso de la autora de esta tesis, siguiendo la metodología citada anteriormente (*action research*).

5.1.4 Proceso de elaboración de normas en AENOR: metodología y mecanismos de gestión de conflictos de intereses

5.1.4.1 Metodología de elaboración de normas en AENOR

El procedimiento de elaboración de normas de AENOR utiliza una metodología basada en los siguientes pasos (Durán, 2005):

- 1.- Incorporación de expertos en la materia objeto de la norma, en la medida de lo posible, procedentes de los tres sectores (público, privado y no lucrativo)
- 2.- Organización de estos expertos en tres niveles, correspondiendo a cada uno de ellos diferentes niveles de decisión sobre el contenido y diseño de la norma. Los niveles, como se ha detallado en el epígrafe 3.1, son los siguientes:

- Comité técnico de normalización: en cuya decisión final está la aprobación o rechazo de las normas previamente asignadas a los grupos de trabajo que de él dependen.
- Grupo de trabajo: responsable de la elaboración de una norma determinada.
- Grupo de trabajo *ad hoc*: subgrupo del anterior y encargado de redactar y elaborar los distintos borradores de la norma.

3.- Elaboración sucesiva de borradores de la norma cuyos contenidos serán debatidos, contrastados y consensuados en cada uno de los tres niveles citados en el subpunto anterior, según las atribuciones asignadas por el Reglamento de AENOR.

4.- Aprobación de la publicación de la propuesta de norma con carácter experimental.

5.- Implantación experimental de la norma. Elevación a definitiva.

6.- Certificación de la norma. Esta fase no se aplica a todas las normas, pues se precisan ciertos requisitos en su contenido para que la norma sea certificable. Estos requisitos han de tenerse en cuenta durante la fase de elaboración de la norma. En la fase de certificación se precisan además ciertos recursos: la norma deberá ir acompañada de una guía de implantación y además será preciso formar a un equipo de auditores y disponer de un registro propio del sello y la marca.

5.1.4.2 Elaboración de la norma UNE “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR: ajustes en el proceso

La norma objeto de estudio en este apartado, y como se ha podido comprobar tanto en los párrafos anteriores como en el epígrafe 3.1, siguió fielmente el procedimiento estándar establecido por AENOR para la elaboración de normas.

No obstante, uno de los problemas puestos de manifiesto durante su elaboración es la lentitud en el propio procedimiento. En la constitución del GT#4 se preveía un período de dos años para concluir la norma, y sin embargo, en el primer año y medio tan sólo se había abordado una parte del borrador. Por esta razón, distintos componentes del grupo *ad hoc* propusieron los siguientes cambios en la forma de trabajar del GT#4 seguida hasta ese momento:

- que las sesiones del GT#4 duplicaran su duración (hasta las cuatro horas) lo que, por otra parte, beneficiaba a los miembros que se trasladaban desde otras ciudades (Barcelona, Valencia, Asturias,...),
- se propone un cambio de funcionamiento con el fin de lograr una mayor celeridad consistente en los siguientes pasos:
 - En primer lugar, el plenario (GT#4) discute y reflexiona sobre las ideas esenciales de cada apartado de la norma.
 - Posteriormente, el grupo *ad hoc* desarrolla su trabajo a partir de las líneas generales resultantes del proceso anterior.
 - Finalmente, el grupo plenario revisa y discute la redacción final de los documentos elaborados y consensuados en el grupo *ad hoc*.

Asimismo, se acordó incluir mayor información en las actas de forma que se incorporasen todas las aportaciones y cambios de cada sesión del plenario, lo que permitía un mejor seguimiento del procedimiento de elaboración.

Otro cambio sustancial llevado a cabo por AENOR fue la incorporación en las sesiones del plenario de un miembro de la entidad con el fin de asesorar al grupo sobre cuestiones de forma en este tipo de normas, que contribuyera a dar mayor coherencia al documento, resolviera problemas procedimentales, etc., lo que permitió mejorar e impulsar el proceso de elaboración de la norma.

5.1.4.3 Mecanismos de gestión de conflictos de intereses en AENOR

Como se ha comentado anteriormente, AENOR promueve el consenso y la confianza entre los participantes como principal vía para solucionar, minimizar, o idealmente evitar, los posibles conflictos. Además, las decisiones son colegiadas y las atribuciones están claramente asignadas a cada uno de los tres niveles de decisión citados.

Para poner en práctica esta metodología, la entidad cuenta con personal formado y con la experiencia necesaria tanto sobre los contenidos de las normas como en cuestiones procedimentales. Así por ejemplo, cuando un aspecto concreto de la norma es debatido por el grupo de trabajo sin llegar al deseado consenso, el trabajo presentado se devolverá al grupo *ad hoc* quien deberá investigar y presentar nuevas alternativas que faciliten la ruptura del bloqueo.

Por otra parte, ya en las reuniones iniciales de cada grupo de trabajo, se parte de ciertos principios de general aceptación o de normas ya existentes, y se establecen unas reglas de juego y unos objetivos a alcanzar durante el proceso de elaboración de la norma que son aceptados tácitamente por los participantes, lo que facilita el alineamiento de los intereses de los distintos integrantes. Así por ejemplo, se parte de unas normas de calidad ya existentes (como las normas ISO) o se acuerdan las definiciones precisas de los términos más conflictivos o susceptibles de generar controversia (como el término “cliente” en el contexto de una norma para ONG).

La búsqueda de diversidad pero también de equilibrio en la composición de los grupos de trabajo también persigue facilitar el citado consenso. Así, algunos grupos de trabajo (como el GT#2) han establecido reglas explícitas que permitan mantener este equilibrio en los casos de nuevas solicitudes o baja de algunos de sus miembros: números *clausus* de participantes, aprobación por votación de la entrada de nuevos miembros e incluso listas de espera para solicitantes que rebasaran el límite de su subgrupo.

AENOR, por otro lado, fomenta el perfil negociador y experto de los distintos integrantes de los grupos de trabajo, para lo cual, incorpora personas no solamente procedentes de diferentes ámbitos (empresas, ONG, Administración pública) sino también con distintas funciones profesionales y rasgos personales necesarios en esta metodología como, por ejemplo, que dispongan de un carácter conciliador o con dotes de liderazgo.

5.1.4.4 Conflictos de intereses en el proceso de elaboración de la norma

En rasgos generales, dentro de este proyecto de intervención no se observaron importantes conflictos de intereses y objetivos en el grupo de trabajo GT#4 que originasen enfrentamientos en el proceso de diseño de esta norma. En gran parte, esto es debido a la propia metodología de elaboración de normas de AENOR ya descrita, donde a través de la búsqueda del consenso y la confianza entre participantes, se intenta minimizar la aparición de conflictos, o bien, evitar su generación.

Existía la posibilidad de que tales conflictos hubiesen aparecido en el momento de aprobación de la norma por parte del comité técnico AEN/CTN 165 de Ética (nivel donde participan otras ONG, algunas de ellas de peso, principalmente, en el sector de las organizaciones de cooperación al desarrollo) como había ocurrido en la norma de responsabilidad social corporativa del GT#2. Si esto hubiese sucedido, se hubiera puesto de manifiesto la falta de comunicación y permeabilidad adecuada entre dicho nivel -el comité técnico- y el grupo de trabajo cuatro, responsable de la elaboración de la norma, con quien solamente se tenía contacto en una reunión celebrada con periodicidad anual.

Siguiendo los mecanismos de gestión de conflictos descritos en el punto anterior, en el grupo de trabajo 4 se incluyeron diferentes perfiles, tanto profesionales como personales. De esta forma, el grupo contaba con un experto en normas de calidad en empresas (consultoría en calidad), varios miembros ya contaban con experiencia en implantación de normas de calidad sobre ONG de acción social así como en elaboración de normas o manuales de calidad para estas asociaciones, otros participantes disponían de conocimientos sobre calidad pero desde un perfil bien más investigador o reflexivo (integrantes del subgrupo Universidad) o empresarial.

Estas distintas visiones sobre la calidad y las ONG contribuían a enriquecer el debate pero también, el hecho de pertenecer a un ámbito común -la gestión de la calidad- del que cada miembro tiene ya un amplio conocimiento, permitía una mejor comprensión y, por tanto, minimizaba la aparición de conflictos. En este sentido, el grupo de trabajo GT#4 partía de antecedentes de amplio consenso: normas de calidad tipo ISO, norma ONG con calidad, modelos de excelencia EFQM, si bien, todos los miembros estaban de acuerdo en que el concepto de ética constituye un paso más sobre los sistemas de calidad.

No obstante, fue preciso, a lo largo de todo el proceso de elaboración de la norma, aclarar y definir con precisión determinados conceptos para evitar los problemas de malas interpretaciones en el debate. Incluso estos conceptos eran introducidos en el apartado “definiciones” de la norma, lo que facilitará posteriormente también a los lectores y usuarios de la norma su mejor comprensión o evitará los posibles errores de interpretación.

En esta línea hay que destacar el recurrente debate suscitado en el grupo de trabajo 4 en torno al término “cliente” (reabierto cada ocasión en que un nuevo miembro se incorporaba al grupo). La orientación al cliente constituye uno de los elementos nucleares de los modelos de excelencia y de gestión de la calidad, sin embargo, choca frontalmente con el entorno y la cultura de las ONG por sus obvias connotaciones comerciales. No obstante, se acordó mantener el término “cliente” por lo que

conceptualmente incluye y se decidió dedicar un amplio párrafo en la introducción de la norma:

“Se utiliza la denominación *cliente* en este caso, aunque culturalmente no esté en general aceptado en el sector social, porque su uso se considera necesario desde el punto de vista organizativo. La gestión de la calidad no tiene sentido si no incorpora la orientación al cliente, porque el cliente es el centro del modelo. No obstante, la nomenclatura de clientes-proveedores sólo debe formar parte de la terminología organizativa, no de la social. En lo humano o social, las personas, dependiendo del papel social que desempeñen son y deben ser llamadas o alumnos o vecinos o trabajadores o deportistas o consumidores o electores... Sin embargo, en lo organizativo, en lo relacionado con la gestión de la calidad, en lo profesional, etc., se utilice la palabra cliente o no, todos los proveedores y organizadores, han de acoger sin reservas su significado. Las organizaciones que tienen clientes otorgan más derechos y un papel más activo a las personas: están más atentas a lo que necesitan y reclaman, organizan los recursos y los esfuerzos en torno a ellas, se preocupan de si están o no satisfechas, construyen sistemas reales de participación, etc. No es posible construir un sistema de calidad y ético en el sector social sin incluir y sin comprender la relación cliente/proveedor”. (Norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR. Introducción, 2005)

A pesar de los mecanismos de gestión de conflictos descritos, una de las partes cuya redacción y aprobación se prolongó más en el tiempo fue el apartado “Requisitos ante los aportadores de fondos (no socios)” debido precisamente a los frecuentes debates y discusiones que suscitaba. Este aspecto, y más concretamente, lo referente a las relaciones ONG/empresas, hizo aflorar las susceptibilidades casi eternas derivadas de la desconfianza mutua entre ambos grupos de entidades. Por un lado, las empresas no parecen percibir aún en el sector no gubernamental demasiada profesionalidad y, además, muestran cierto recelo alegando casos reales de ineficiencia o corrupción en algunas ONG. Estas organizaciones, por su parte, no siempre perciben con claridad los intereses de las empresas en sus acciones de colaboración con las ONG ya sean del tipo patrocinio, marketing con causa o en la propia financiación de proyectos, cuestionándose continuamente si se trata únicamente de simples intentos, por parte de la empresa, de apropiación del intangible que supone la buena imagen derivada de su colaboración o identificación con las ONG y la acción social.

Precisamente, tanto los trabajos del GT#4 como los del grupo GT#2 responsable del área de responsabilidad social corporativa, tienen como uno de sus orígenes este problema y, con las normas resultantes de cada uno de estos grupos, tratarán de elevar esta confianza mutua o al menos, disminuir considerablemente los recelos comentados.

En esta fase de la norma, y con respecto al proceso de selección de financiadores de las ONG, uno de los debates más profundos se suscitó en torno a si sería más conveniente establecer normas de aceptación o, por el contrario, de exclusión, sobre las empresas que financien estas organizaciones. Por ejemplo, en este último caso, se planteó la posibilidad de que la ONG pudiera establecer un veto a las donaciones procedentes de aquellas empresas cuyas actividades guardaran relación con la investigación militar, fueran perjudiciales para el medio ambiente, incumplieran los derechos de los trabajadores, utilizaran trabajo infantil, etc.

Sin embargo, una de las raíces de este debate se situaba en cómo definir con precisión las fronteras de las empresas dada la complejidad del entorno empresarial actual, es

decir, en la dificultad para elegir la unidad de análisis (¿matriz / grupo de empresas / cadena de proveedores...?). A diferencia de la norma de RSC, donde se definió que el ámbito de aplicación de la norma es el conjunto del grupo empresarial, en la norma para ONG, se habla de la empresa, en general. Esta imprecisión no resuelve el problema a que se enfrentan las ONG a la hora de decidir si es ético colaborar o no con una empresa cuyos distintos eslabones en la cadena producción-distribución pueden plantear dudas en este sentido (así por ejemplo, la empresa donante podría ser “éticamente” aceptable pero no las empresas subcontratadas en otro continente).

Se trata por tanto, de una cuestión muy delicada, de difícil resolución puesto que, además, atañe a la idiosincrasia de cada ONG, y especialmente a su ideología, lo que contribuía a ralentizar excesivamente los debates del grupo de trabajo 4. No se trató, por tanto, de un hecho exclusivo de este grupo de trabajo sino que, análogamente, el problema se encuentra en plena actualidad en el propio sector de las ONGD, debido a la necesidad de recursos privados existente, y donde unas organizaciones no están dispuestas a ceder en sus principios, renunciando así a la financiación procedente de ciertos sectores o empresas, mientras que otras tienen una visión más pragmática o menos purista de la financiación privada.

En cuanto a la intervención de la doctoranda en esta cuestión, como miembro del grupo *ad hoc* responsable de la documentación y redacción de este punto de la norma, es importante destacar las sinergias obtenidas en los debates llevados a cabo previamente en el Grupo de financiación privada de Ingeniería sin Fronteras (ISF) del que formaba parte. Durante varios meses, en este grupo se había tratado y debatido con profundidad sobre la financiación de ISF por parte de las empresas: directrices y convenios de colaboración, modalidades, la figura del patrocinio, los criterios de aceptación o exclusión de potenciales empresas donantes, etc., proceso que tuvo como resultado el documento “Política de colaboración con entidades privadas en Ingeniería sin Fronteras” elaborado por la autora de esta tesis.

El aprendizaje extraído de las reflexiones y documentos elaborados tanto por parte de los distintos miembros de ISF en Madrid, como en la ponencia realizada por la doctoranda sobre esta materia en el encuentro anual de la Federación española de Ingeniería sin Fronteras en 2003, permitió enriquecer las discusiones y aportaciones al GT#4 sobre la financiación de ONG procedente de empresas. El beneficio también fue recíproco, de forma que la visión de los miembros del GT#4 de AENOR fue tomada en consideración en posteriores trabajos del grupo de financiación privada de ISF.

5.1.4.5 Fase de información pública y aprobación de la propuesta de norma

Una vez cumplido el período de “información pública” sin alegaciones, la propuesta de norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR fue aprobada en mayo de 2005 por el comité técnico AEN/CTN 165 de Ética sin apenas objeciones. Cabe destacar el comentario realizado por un miembro del comité técnico quien alegó que “algunos requisitos de la norma serían difícilmente auditables lo que supone un problema al tratarse de una norma certificable” (Acta de reunión 3-05 del AEN/CTN 165 de Ética, AENOR 2005).

Como respuesta por parte de AENOR se recordó que el proyecto había sido sometido tanto al comité técnico como al período de información pública sin haber recibido objeciones. Además, el secretario del GT#4 añadió que “se está desarrollando una metodología particular para esta certificación” y, por su parte, el secretario del comité técnico aclaró que “no es objeto de un comité de normalización discutir sobre cómo se realizarán las certificaciones, sino que debe valorarse si se está de acuerdo los requisitos”.

Por tanto, como culminación del proceso de elaboración de este proyecto de norma, con fecha 20 de mayo de 2005, y como cita textualmente el acuerdo 3/05 del AEN/CTN 165 de Ética AENOR, “se aprueba la publicación de la propuesta de norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR (AENOR, 2005).

5.1.5 Valoración de la aplicabilidad de la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR: posibilidades de implantación, aspectos favorables y limitaciones

El interés sobre una norma de AENOR especialmente diseñada para ONG dependerá de la valoración de los aspectos favorables y de las limitaciones de este enfoque. A continuación se extraen algunos de los más destacables.

Aspectos favorables del enfoque:

- Un intento de regulación del sector (basado en la calidad y en la ética) de las ONG procedente de una entidad experta en normalización y certificación como es AENOR tiene un valor indudable, especialmente si se tiene en cuenta que son las propias ONG las que, mayoritariamente, han participado en la elaboración y discusión de la norma.
- Se trata de una norma creada en el marco de un comité técnico de normalización, el AEN/CTN 165 de Ética de AENOR, creado para elaborar diferentes normas que versen sobre cuestiones de ética tanto en empresas, como en ONG, en fondos de inversión o en materia de bioética y tecnociencia, lo que contribuye a reconocer a las ONG como un agente social decisor y de opinión, equiparable a otros sectores. Se podría decir que se trata de una norma atípica por contar con la participación conjunta de ONG y empresas en AENOR.
- Algunos miembros (ONG, empresas u organismos públicos) de los distintos grupos de trabajo del Comité técnico de normalización participan simultáneamente en la elaboración de varias normas (como la norma 165010 “Ética. Sistema de gestión de la responsabilidad social de las empresas” y la 165011 “Ética. Sistemas de gestión de las ONG”) aprovechando así posibles sinergias. El producto resultante de esta participación múltiple puede ser la visión más amplia y global de las diferentes cuestiones tratadas en ambas normas.
- Como se incluyó en las actas iniciales del grupo de trabajo GT#4, responsable de la elaboración de esta norma y perteneciente al comité técnico de normalización

AEN/CTN 165 de Ética, la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG”, presenta las siguientes características:

- objetiva y evaluable,
- fácil de utilizar, implantar y leer, para lo que irá acompañada de una guía de implantación,
- con capacidad para motivar cambios culturales,
- con alcance actual y realista, contemplando aspectos éticos y de calidad,
- tiene un enfoque orientado a las personas, centrado en la organización y orientado a la sociedad y
- compatible con otros sistemas de gestión (ISO 9000, ISO 14000, UNE 165010).

Respecto a este último subpunto, hay que destacar que existe la ventaja para la ONG de no interferir con otras normas que pudiera estar ya aplicando.

Limitaciones del enfoque:

- Un detonante del interés en la norma (como sobre cualquier otro sello certificador) podría situarse en la solicitud, por parte de los principales agentes financiadores, de este tipo de sellos que permitiera una selección de destinatarios de fondos más rápida y homologada. Eso supondría que las ONG pondrían en marcha, en la medida de sus posibilidades, un conjunto de acciones que les permitieran cumplir los requisitos de la entidad certificadora o de la norma correspondiente. Sin embargo, una visión limitada de la calidad, en el sentido de buscar únicamente un sello tras cumplir una serie de procedimientos, llevaría a las ONG intrusas o corruptas con recursos suficientes a hacer un mal uso de esta certificación.
- Podrían existir dudas sobre si esta norma constituye una herramienta válida para poder discernir entre qué ONG tienen un comportamiento ético y cuáles no, y si responderá a las necesidades planteadas por financiadores públicos y privados, donantes, voluntarios, y la sociedad en general.
- Para organizaciones pequeñas, es muy difícil costear la certificación por tercera parte del cumplimiento de una norma, como demuestra la experiencia con las normas ISO 9000. Estas organizaciones argumentan tener presupuestos escasos y sin continuidad, instalaciones deficientes o condiciones de personal muy precarias. La dificultad al acceso a esta norma pondría en peligro la supervivencia de estas organizaciones pequeñas que no dispondrían de la certificación de AENOR sin por ellos ser necesariamente ineficientes, corruptas o porque no respondan a su misión.
- Existen dudas sobre el equilibrio de fuerzas alcanzado en los foros decisores puesto que en el Comité técnico AEN/CTN 165 de Ética, responsable de la aprobación de esta norma, las ONG suponen tan sólo el 21% de su composición, mientras que las empresas suponen un 39%.
- Análogamente al punto anterior, el proceso de elaboración de la norma, concretamente, en lo que se refiere al peso relativo de los distintos integrantes en el GT#4 (con escasa participación de ONGD y con preponderancia de las ONG de acción social) podría afectar de manera negativa al resultado obtenido. De esta

forma, podría producirse una falta de adaptación de los requisitos de esta norma a la idiosincrasia del subsector de las ONG de cooperación para el desarrollo.

- La calidad y la ética están por encima de lo que pueden ser los procesos de certificación mediante una norma concreta. En este sentido, y como así se planteó en las alegaciones al proyecto de norma por parte de un miembro del comité técnico, existen requisitos de la norma difícilmente auditables lo que podría constituir un problema al tratarse de una norma certificable. Así, por ejemplo, se citó el caso del punto 4.3.3 d) de la norma en el que como requisito ante los patrocinadores, la ONG debe “buscar establecer una relación en la que exista una implicación global por parte del patrocinador y una visión a largo plazo en el marco de la responsabilidad social corporativa”. Es fundamental para éste y otros casos de dificultad de auditoría de la norma que AENOR desarrolle una metodología específica para esta certificación, como así confirmó el secretario del grupo de trabajo GT#4.
- Puede considerarse que el plazo en que se ha obtenido esta norma no se ha adecuado a la urgencia existente acerca de la necesidad de modelos de referencia específicos para la gestión de estas organizaciones, pues los financiadores públicos y privados, los donantes individuales, la sociedad en general, etc., exigían con premura indicadores de transparencia y calidad. La lentitud en el proceso de desarrollo de la norma de AENOR quizá permitió que surgiesen otras entidades como la Fundación Lealtad que elaboraron otros instrumentos similares con mayor celeridad y aceptación en el sector de las ONG (si bien, estas organizaciones carecen del prestigio y la experiencia de AENOR).
- Percepción en el sector de las ONG, en general, pero en especial en las pertenecientes al ámbito de la cooperación al desarrollo (probablemente por su menor experiencia en la materia), de excesiva tecnocracia en estas normas, y por tanto, de alejamiento de la realidad del trabajo, junto con el riesgo de burocratización.

El contenido de este epígrafe ha permitido conocer el proyecto de intervención en la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR a través de la participación de la doctoranda en los tres niveles de involucración posibles: en el Comité técnico de normalización AEN/CTN 165 de Ética (carácter decisorio), en el Grupo de trabajo GT#4 (función operativa) y en el grupo responsable de elaborar la norma (grupo *ad hoc*).

Además se ha descrito el proceso de elaboración de la norma así como la metodología utilizada por AENOR, la composición, objetivos e intereses de los distintos grupos participantes y los mecanismos de resolución de conflictos en caso de divergencia de objetivos entre ellos. Finalmente, se ha detallado un conjunto de aspectos favorables y limitaciones de la norma de AENOR con el fin de valorar las posibilidades de su aplicabilidad sobre las ONGD.

El proyecto de intervención expuesto en este epígrafe se completa con la involucración de la autora de esta tesis doctoral en otros tres instrumentos de gestión de calidad estrechamente relacionados con el sector de las ONGD y que han sido descritos en el capítulo 3.

5.2 Proyecto de intervención: participación en otros instrumentos

Este epígrafe recoge la involucración de la doctoranda en tres instrumentos de gestión de calidad con vinculación directa al mundo de las ONGD:

- Procedimiento de calificación de ONGD de la AECI.
- Herramienta de autoevaluación del código de conducta de la coordinadora estatal de ONGD (CONGDE).
- Guía de la de transparencia y buenas prácticas de las ONG de la Fundación Lealtad.

Todos ellos han sido descritos detalladamente en el capítulo 3 de esta tesis.

Si bien estas tres intervenciones presentan una menor entidad que el proyecto de intervención en la elaboración de la norma UNE “Ética. Sistema de gestión de ONG” de AENOR descrito en el epígrafe anterior, se consideraron de gran interés al tratarse de instrumentos adoptados por la ONGD objeto del proyecto de intervención descrito en el capítulo 6 y, por tanto, por la oportunidad que suponía participar en el proceso de reflexión, debate y discusión de estos instrumentos.

5.2.1 Participación en el proceso de elaboración del Procedimiento de calificación de ONGD de la AECI

Como se ha desarrollado con detalle en el capítulo 3.3, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) elabora en 2005 un Procedimiento de Calificación de ONGD a través del cuál, las organizaciones que demuestren -mediante valoración objetiva y rigurosa- disponer de una determinada estructura y capacidad institucional, pueden recibir el “sello” de “ONGD calificada”.

Esta calificación es un requisito necesario para acceder a los Convenios de cooperación al desarrollo, instrumento creado en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 como “iniciativa que confirma el apoyo a la consolidación de las ONGD como agentes idóneos para la puesta en marcha de intervenciones de ayuda al desarrollo”.

En este nuevo marco de relaciones entre la Administración y las ONGD, con un matiz de socios horizontales y no sólo como mera relación de financiación, la AECI, en el proceso de elaboración del Procedimiento, realiza una consulta a las ONGD españolas a través de su Coordinadora estatal de ONGD (CONGDE).

Siguiendo la metodología de investigación “*Action Research*”, y junto a la involucración en la elaboración de la norma UNE de AENOR “Sistema de gestión de las ONG” descrita en el apartado anterior, se estimó de gran interés para el objeto de la presente investigación la participación en la elaboración de un procedimiento de calificación específico para ONG del ámbito de la cooperación para el desarrollo, especialmente, si se tiene en cuenta que la institución promotora de dicho instrumento constituye la segunda fuente de financiación para estas organizaciones.

Así, la ONGD Ingeniería Sin Fronteras (caso principal de esta tesis doctoral), a través de su Vocalía de calidad y acreditación y de su Directora de Programas de Desarrollo, participa en el proceso de elaboración del Procedimiento de calificación de ONGD realizando una serie de aportaciones que surgen de su idiosincrasia y experiencia en el campo de la cooperación al desarrollo.

La involucración de la autora de esta tesis doctoral (y vocal de calidad y acreditación de dicha ONGD), suponía una buena oportunidad no solamente de analizar el Procedimiento de calificación resultante y su implantación en Ingeniería Sin Fronteras, sino también, de participar en el proceso de reflexión, debate y discusión previo a la obtención del instrumento final.

Por tanto, y atendiendo al objetivo del presente proyecto de intervención, se procedió a la observación directa de las aportaciones de las distintas ONGD, y su inclusión por parte de la AECI y modificación del diseño final del instrumento como consecuencia de estas aportaciones.

5.2.1.1 Aportaciones de Ingeniería Sin Fronteras al Procedimiento de Calificación de ONGD de la AECI

El Procedimiento para Calificación de ONGD de la AECI contempla dos categorías en que estas organizaciones pueden presentarse: uno para organizaciones de mayor tamaño y experiencia en el mundo de la cooperación internacional, y otro específico para ONGD especializadas. En esta última modalidad, los criterios de obligado cumplimiento referidos al volumen de fondos gestionados y a los años dedicados a la cooperación son algo más laxos.

La publicación del borrador este Procedimiento en mayo de 2005 y la petición de comentarios y alegaciones a la Coordinadora estatal de ONGD permitieron abrir un proceso de reflexión acerca de varias cuestiones contempladas en dicho instrumento.

Por su parte, Ingeniería Sin Fronteras planteó una alegación respecto a los criterios de caracterización de una asociación como ONGD especializada según el Procedimiento de la AECI. En concreto, ISF reconocía la necesidad de encontrar un criterio que diferenciara las ONGD más grandes, con mayores recursos y, por tanto, con mayor capacidad de actuación, de las más pequeñas, aunque no por ello menos eficaces (si compensaban ese menor tamaño con una mayor especialización), si bien, se mostraba disconforme con el criterio elegido por la Agencia para clasificar unas y otras. Esto es, el borrador del Procedimiento de calificación de ONGD de la AECI consideraba la especialización de una organización a partir de dos variables: los sectores de intervención y la presencia geográfica.

Así, tanto ISF como otras organizaciones (por ejemplo, las pertenecientes al sector de la salud) consideraron que el criterio propuesto de la doble variable perjudicaba arbitrariamente a aquellas ONGD especializadas en función de los medios de aplicación (como la tecnología para el desarrollo), como ocurre en ISF, especializada en energía, agua y saneamiento, desarrollo agropecuario y TIC, y no en función de los sectores destinatarios de la ayuda como proponía en primera instancia la AECI.

En este sentido, junto a la documentación y la autoevaluación entregada a la AECI para su análisis, la Vocalía de calidad y acreditación de ISF emitió una alegación, por la que se justificaba su inclusión como “ONGD especializada” (hay que contextualizar esta alegación dentro del enfoque adoptado por ISF en su estrategia, por el que orienta y focaliza su competencia nuclear hacia la tecnología para el desarrollo, como se detalla en el epígrafe 6.6 de esta tesis doctoral):

“El Manual de procedimiento de calificación de ONGD especializadas (Resolución de 3 de junio de 2005 de la presidencia de la Agencia española de cooperación internacional, por la que se convoca proceso de calificación de organizaciones no gubernamentales de desarrollo), en su apartado *1.- Introducción* afirma que: “se podrá tener en cuenta la especialización de la ONGD en función de los medios y soportes utilizados para sus intervenciones de desarrollo”.

Partiendo de este criterio, y atendiendo a la naturaleza de la asociación, en Ingeniería Sin Fronteras nos consideramos una ONGD especializada, ya que todas nuestras intervenciones en cooperación al desarrollo han ido ligadas únicamente a la tecnología para el desarrollo (energía, agua y saneamiento, desarrollo agropecuario, etc.). O lo que es lo mismo, en nuestro caso, la especialización viene dada, no por el destino de la ayuda, sino por los medios de aplicación (por la tecnología, en nuestro caso)”.

Por otra parte, según la AECI, los sectores de especialización debían coincidir con los denominados “sectores CAD” (a partir del código CAD a nivel de tres dígitos), empleados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) para asignar la ayuda oficial al desarrollo. En esta línea, y para flexibilizar esta clasificación, la Coordinadora estatal CONGDE propuso que en el caso de que la especialización de la ONGD no coincidiera con los sectores CAD, se actúe por analogía, acudiendo a otros criterios que permitan contemplar otros tipos de especialización también válida.

Otra de las aportaciones de ISF hacía referencia al cálculo de la plantilla media en cada uno de los cinco últimos ejercicios. Para hallar esta cifra, el Procedimiento de la AECI únicamente tiene en cuenta el personal contratado de acuerdo con la legislación española, es decir, que no consideraría el personal local contratado por la contraparte en el terreno, práctica habitual en las ONGD. En este sentido, se entiende que la AECI no fomenta el principio de fortalecimiento y participación de las comunidades locales, a pesar de que la integración del país destinatario de los programas de desarrollo y la promoción del empleo local son objetivos de la cooperación internacional.

5.2.1.2 Conclusiones sobre el proceso de involucración en el instrumento de la AECI

La AECI recibió en total 19 consultas y aportaciones de las ONGD de la Coordinadora (CONGDE), entre las que se encuentran las alegaciones de Ingeniería sin Fronteras, tanto sobre dudas de interpretación del Procedimiento de Calificación como acerca de su proceso de autoevaluación (como la propuesta de cambios en el peso de algunas cuestiones).

Una de las conclusiones positivas de la involucración en el diseño del Procedimiento de la AECI, no solamente para ISF sino para todo el sector, es que ha ayudado a las ONGD a trabajar de manera conjunta, a reflexionar sobre el sector y sus peculiaridades, a defender sus intereses y status ante la Administración mejorando ostensiblemente las relaciones con ella, algo deterioradas en los años anteriores, pasando a ser entidades colaboradoras (en lugar de enfrentadas) en un intento de aunar los esfuerzos necesarios para cumplir los objetivos del sector de la cooperación internacional al desarrollo.

Por su parte, con la inclusión y consideración de buena parte de los comentarios y alegaciones de las ONGD, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) ratificó su intención de integrar a las ONGD españolas como agentes idóneos para la puesta en marcha de intervenciones de ayuda al desarrollo consignada en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.

Además, el intercambio bidireccional de comentarios sobre el proceso, permitió elaborar un instrumento más ajustado a la realidad de las ONGD españolas, así como el mayor conocimiento mutuo por parte de la Administración y estas organizaciones, a través de su Coordinadora estatal CONGDE.

En concreto, la citada alegación de ISF respecto a la especialización en función de los medios de producción fue admitida en el Procedimiento de calificación definitivo con el fin de permitir la calificación tanto de esta ONGD como de aquellas otras que se encontraban en las mismas circunstancias y que gozaban de una buena trayectoria de colaboración con la AECI en la consecución de objetivos de cooperación al desarrollo.

5.2.2 Participación en la elaboración de la herramienta de autoevaluación del código de conducta de la coordinadora de ONGD – ESPAÑA (CONGDE)

En este caso, el proyecto de intervención se realizó sobre una Herramienta de autoevaluación del Código de Conducta de las ONGD (instrumento descrito en el epígrafe 3.8) impulsada por la Coordinadora estatal de ONG de Desarrollo (CONGDE).

Este código, elaborado por la CONGDE en 1998, es de obligado cumplimiento para todas sus organizaciones miembro (ONGD y coordinadoras autonómicas) y, al ser objeto del consenso de todas las organizaciones integrantes de la Coordinadora, recoge los principios y valores básicos que deben regir la actuación y orientar la acción de las ONGD miembro.

De esta forma, el Código de conducta, como así lo define la propia CONGDE, es un medio para profundizar en la identidad de las organizaciones, sus áreas de trabajo y en los criterios generales que rigen sus acciones, sirviendo así como guía para identificar fines y objetivos comunes, además de ayudar a la hora de explicar éstos al público.

La Comisión de Seguimiento del Código de Conducta, órgano de la CONGDE encargado de velar por su cumplimiento (descrito en el epígrafe 3.8), con el objetivo de ampliar y profundizar en el uso y respeto del Código, elabora en 2007 una herramienta para la autoevaluación del Código por parte de las ONGD miembro. La herramienta

tiene como uno de sus principales objetivos ayudar a cada organización en la tarea de responder plenamente a lo recogido en el Código, mediante la revisión del funcionamiento de las organizaciones de acuerdo a su contenido.

En este apartado, se define la herramienta de autoevaluación del Código de conducta de la CONGDE así como la participación de la doctoranda en su desarrollo, en el marco del proyecto de investigación de esta tesis doctoral, consistente en:

- analizar y revisar la herramienta,
- testar su aplicación en una ONGD (en este caso, en Ingeniería Sin Fronteras), y
- realizar propuestas de mejora de la herramienta

5.2.2.1 Herramienta de autoevaluación del Código de Conducta de la CONGDE: Origen y objetivos

El origen de esta herramienta hay que situarlo en el consenso entre varios directivos de ONGD miembros de la Coordinadora CONGDE sobre la necesidad de dar un impulso definitivo a aspectos relativos a la calidad y al comportamiento ético en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

Puesto que todas las organizaciones miembro de la CONGDE suscriben el Código de conducta, se animó a la Comisión de seguimiento de este código a desarrollar propuestas que ayuden a fortalecer el compromiso de las organizaciones miembros con los principios, valores y conductas recogidas en el Código.

Con motivo de su XX aniversario en 2006, y reafirmando el Código de conducta como uno de sus pilares y logros fundamentales, la CONGDE decide desarrollar una herramienta de autoevaluación que permita utilizar el Código de conducta no únicamente como un compendio de los principios, orientaciones y valores que dan unidad a las ONGD sino también como un marco común que permita la mejora de las organizaciones, que voluntariamente, decidan implantarlo.

La herramienta ha sido promovida por la Comisión de seguimiento del código de conducta, con el apoyo de la Secretaría Técnica y elaborada por Javier Fernández, de la Universidad Complutense de Madrid.

Entre los objetivos perseguidos por la herramienta de autoevaluación del Código de conducta de la CONGDE se encuentra la promoción, difusión y conocimiento del Código entre las ONGD. Además, persigue servir de ayuda a estas organizaciones en la revisión de su funcionamiento a partir de los contenidos del Código, lo que implica la reflexión sobre el nivel de aplicación del Código en la gestión cotidiana de la ONGD. A través de la autoevaluación, la herramienta persigue la identificación, dentro de la organización, de los puntos fuertes y las áreas susceptibles de mejora.

Otro de los objetivos de la herramienta es facilitar la toma de decisiones en la ONGD, por lo que podría definirse también como un instrumento de ayuda a la gestión.

Así, en la definición de la herramienta se establece que la “autoevaluación debería ser una parte de análisis tanto de la propia organización como de sus áreas de gestión y

órganos de gobiernos que nos permitiera orientar nuestros objetivos hacia la acción desde una perspectiva ética y coherente con el código de conducta”.

5.2.2.2 Funcionamiento de la herramienta de autoevaluación

La herramienta de autoevaluación del Código de conducta se basa en el establecimiento de una secuencia formada por:

Principio – definición – criterio – preguntas generadoras

De forma que, para cada principio del Código de conducta de la CONGDE -quien lo define en profundidad- se establece un criterio y un conjunto de preguntas que permiten conocer en qué grado se están aplicando en la organización y qué puntos de mejora pueden aplicarse al respecto.

La Tabla 5.1 muestra un ejemplo para el Principio de transparencia:

Tabla 5.1: Ejemplo de aplicación de la herramienta de autoevaluación del Código de conducta de la CONGDE

Principio	Criterio	Preguntas generadoras	Propuesta de Acción	Responsable
Principio de transparencia	Transparencia y gestión	<p>- Teniendo en cuenta que la ONGD actúa en todo momento respetando la legislación vigente en el país, ¿facilita información periódica sobre sus líneas de actuación, programas, objetivos, forma de obtención de recursos, cantidad de los mismos, y composición de sus órganos de gobierno y gestión? ¿De qué modo?</p> <p>- ¿La ONGD publica anualmente una memoria con información sobre sus actividades, programas, recursos, estados y cuentas económico-financieros y órganos de gobierno y gestión?</p>	Incrementar la cantidad de información contenida en la memoria de actividades de la ONGD	Área de comunicación

Fuente: Reglamento general de las marcas de conformidad de sistemas de gestión. AENOR, 2006

El ejercicio de autoevaluación debe ser desarrollado, principalmente, por el equipo directivo de la organización, si bien sería conveniente la creación de grupos por área de gestión para involucrar al mayor número de personas posible.

Estas personas deberán trabajar a partir de las preguntas generadoras del cuestionario relacionadas con los distintos criterios y principios, reflexionando y anotando las observaciones y procesos que pueden ponerse en marcha cuando sea necesario. Tras jerarquizar los posibles aspectos a mejorar se establece una propuesta de acción (así como la persona responsable de su implantación) con el fin de permitir mejorar la aplicación del código en la organización.

La información recopilada durante el proceso de autoevaluación es clave para identificar aquellos puntos críticos que impidan una gestión coherente con los principios del Código de conducta y para suministrar las bases necesarias para permitir a quienes toman las decisiones sopesar las diversas alternativas y tomar las decisiones pertinentes.

En la propia herramienta de autoevaluación del Código de conducta se explica que “debe ser una herramienta estratégica que facilite y apoye el uso de la información y del conocimiento adquiridos durante el proceso con el fin de fortalecer a la organización en relación al comportamiento ético”.

5.2.2.3 Proceso de análisis y revisión de la herramienta de autoevaluación

El análisis de la herramienta de autoevaluación se hizo en varias fases. Así, para conseguir su análisis y revisión desde varias perspectivas y con el fin de recibir el mayor número de aportaciones posible, la herramienta fue enviada a todas las organizaciones de la Coordinadora CONGDE (organizaciones y coordinadoras autonómicas), a diferentes grupos de trabajo de esta plataforma y, finalmente, la herramienta sería testada por los equipos directivos de un grupo pequeño de ONGD.

5.2.2.3.1 Primera fase: Análisis y revisión de la herramienta por la responsable del área de calidad de ISF. Primer envío de aportaciones

En primer lugar, la herramienta fue analizada por la doctoranda en calidad de responsable del área de calidad de Ingeniería sin Fronteras. Las aportaciones sobre aspectos a mejorar realizadas sobre la herramienta tras su análisis detallado fueron las siguientes:

- En un principio, no se percibía nítidamente si la herramienta tiene como objetivo la autoevaluación del código o la autoevaluación de la organización. Es decir, si el objetivo es la mejora del código o la mejora de la ONGD (aunque ambas están muy relacionadas). En este sentido, se recomendó poner mayor énfasis en que uno de los objetivos de la herramienta fuera "el análisis de la ONGD para la identificación de puntos fuertes y detección de áreas de mejora", o bien, "el análisis de la ONGD para la mejora continua" al ser una de las funciones de mayor utilidad y relevancia de esta herramienta.
- En cuanto a los criterios de Eficacia y Eficiencia, dentro del Principio de Responsabilidad y Buena Gestión, se observa que ambas definiciones están únicamente orientadas a proyectos, a la actividad final. Se considera necesario aplicar también estos conceptos en todas las fases y procesos de la organización. Así por ejemplo, es importante cuestionarse la eficiencia en la relación entre recursos invertidos y resultados obtenidos en actividades como captación de fondos, campañas publicitarias, etc. Eficacia y eficiencia han de ser medidas (cuando sea posible) también en la “sede”.

- En el criterio “Responsabilidad, diseño y gestión de la actividad” se plantea la cuestión “¿Aplica sistemas de gestión de la calidad o gestión medioambiental en la administración de la actividad de los proyectos?”. Siguiendo el razonamiento del punto anterior, sería más apropiado plantear la cuestión de forma global, es decir, si las ONGD aplican estos sistemas en la gestión de la calidad en general (para toda la organización) y no exclusivamente “en la administración de la actividad de los proyectos”.

5.2.2.3.2 Segunda fase: Testar la herramienta en Ingeniería sin Fronteras junto con el equipo directivo. Segundo envío de aportaciones

Una vez contempladas -e incorporadas en su caso- las sugerencias de las diferentes organizaciones, los responsables de la herramienta de autoevaluación del Código de conducta decidieron, en esta segunda fase, testar la nueva versión de la herramienta en un pequeño grupo de ONGD miembros de la Coordinadora.

El proceso consistió en realizar una simulación de implantación por parte del equipo directivo de las organizaciones participantes de la que se obtendrían nuevas aportaciones. El ejercicio de aplicación sobre estas ONGD enriquecería la versión final de la herramienta.

Así pues, junto con otras tres ONGD miembro de la Coordinadora, la herramienta fue testada en Ingeniería sin Fronteras. Las personas involucradas, coordinadas por la autora de esta tesis, fueron los integrantes del equipo directivo en su máximo nivel, es decir, la Directora gerente y los Directores de programas y de estudios y campañas.

A partir de la puesta en marcha del proceso de debate y reflexión de los distintos principios y criterios del código mediante el uso de las preguntas generadoras planteadas por la herramienta de autoevaluación, se elaboró un conjunto de aportaciones.

Estas aportaciones contenían un conjunto de reflexiones, por un lado, de carácter general sobre la herramienta de autoevaluación del Código de conducta, y por otro, sobre algunos de los criterios recogidos en la herramienta:

- Reflexiones generales sobre la herramienta de autoevaluación:
 - Se considera que ésta es una buena iniciativa pues el Código de conducta carecía de un desarrollo instrumental de cara a su aplicación de forma que este desarrollo daría una mayor utilidad al código de conducta.
 - Se trata de una herramienta apropiada para interiorizar y socializar el código de conducta en la ONGD. Permite que las ONGD tengan el código más presente y que se pueda analizar con mayor detalle. Así, este proceso de revisión de la herramienta obliga a releer el Código con profundidad.
 - Hay cuestiones del código que no trata la herramienta y viceversa.

- Inicialmente, se encontró una ligera confusión sobre si la herramienta tiene como finalidad autoevaluar el código o la ONGD.
 - Una vez concluida esta fase en que se está testando la herramienta, surge la duda de si habrá que entregar esta herramienta de autoevaluación a otras personas de la organización, a quiénes y en qué nivel de profundidad tendría que aplicarse.
 - En algunos puntos se habla de “proyectos” como si se tratara de la única actividad final desarrollada por la ONGD. También habría que considerar otras actividades como la Educación para el Desarrollo, etc....
 - Sería conveniente incorporar un apartado de definiciones previo para mejor comprensión de la herramienta y el código. Por ejemplo, la definición de “proyecto” (se refiere sólo a las intervenciones de desarrollo o incluye otras actividades como la educación para el desarrollo, etc.), de análisis “coste-eficiencia”, beneficiarios, *stakeholders*, planes de acción, etc.
 - Para que su aplicación sea más fácil, sería conveniente que la herramienta siguiera el mismo orden que el propio código de conducta y con los mismos epígrafes.
- Reflexiones sobre criterios:
 - Junto a las aportaciones realizadas sobre los criterios de la herramienta en el punto anterior, también se considera importante que la ONGD se plantee con qué objetivos aplica estos sistemas de gestión de calidad -si para la mejora continua real de la entidad o únicamente para la visibilidad o reconocimiento externo-.
 - Algunas preguntas generadoras están redactadas de forma algo confusa o ambigua de manera que, dentro del equipo directivo, surgen diferentes interpretaciones.
 - En varias preguntas se citan los “planes de acción”, pero no queda claro a qué planes de acción se refiere. En algunos casos puede interpretarse como los planes de actividad de las ONGD, o bien, como los planes de acción para aplicar el código en aquellas áreas en las que se detecten “incumplimientos” del código de conducta.

5.2.2.3.3 Tercera fase: Sesión de feedback con la Comisión de seguimiento del Código de conducta.

Las reflexiones descritas en la fase anterior, elaboradas junto con el equipo directivo de Ingeniería sin Fronteras, fueron enviadas a la Comisión de seguimiento del Código de conducta. Estas aportaciones, junto a las procedentes de las otras tres ONGD participantes en el proceso de análisis de la herramienta, sirvieron de base para la sesión de puesta en común y debate entre dichas organizaciones y los responsables de la herramienta de autoevaluación.

En ella, se pudo observar cómo la mayor parte de los comentarios y reflexiones eran comunes, especialmente, respecto a la necesidad de contar con una guía de uso o procedimiento que permita emplear la herramienta para promover el debate y la reflexión entre los distintos miembros y niveles de cada organización, y por tanto, aprovechar la fuerza de esta herramienta como vía de mejora de las ONGD.

Así, una guía de este tipo permitiría profundizar en los distintos aspectos del código y en su encaje con las actuaciones de la organización evitando caer en un sistema de respuestas de las preguntas generadoras a modo de un *check list*.

Otro aspecto en el que se estaba de acuerdo fue la relevancia de la herramienta y de su alcance en las organizaciones, si bien, no se debería pasar por alto en ningún caso el considerable empleo de recursos si se pretende cumplir los objetivos de mejora de la ONGD perseguidos por la herramienta.

Una vez consideradas las aportaciones de las ONGD que analizaron y testaron la herramienta, la Coordinadora realizó las últimas modificaciones y desarrolló un curso de formación para todas las organizaciones interesadas en conocer y/o aplicar la herramienta dentro del programa de formación 2007-2008. En un paso posterior, la CONGDE considera publicar dicha herramienta de autoevaluación.

5.2.3 Participación en los procesos de revisión de los principios de transparencia y buenas prácticas de las ONG de la Fundación Lealtad

Siguiendo la metodología de participación *action research* descrita en el capítulo 4 de esta tesis doctoral, se encontró interesante involucrarse en los distintos procesos de revisión de los Principios de transparencia y buenas prácticas de las ONG de la Fundación Lealtad cuya Guía de la transparencia ha sido tratada en varios capítulos y dado que se trata de uno de los instrumentos adoptados por la ONGD objeto del proyecto de intervención descrito en el capítulo 6 de esta tesis.

5.2.3.1 Primer proceso de revisión de los Principios de transparencia

La primera oportunidad para la autora de esta tesis de realizar aportaciones al respecto surgió en 2003, una vez que la ONGD Ingeniería Sin Fronteras fue analizada en la primera edición de la Guía de la transparencia y las buenas prácticas de las ONG. La Fundación Lealtad ofreció a las ONG que habían participado en esta Guía la posibilidad de mejorar su instrumento de análisis a través de una encuesta de satisfacción.

En dicha encuesta, las ONG podían evaluar tanto el proceso de trabajo seguido para implantar el instrumento como a los analistas de la Fundación Lealtad. Asimismo, se incluía una solicitud de sugerencias en relación a los Principios de transparencia y buenas prácticas, donde la autora de esta tesis, responsable de calidad de ISF, realizó una serie de aportaciones que se detallan a continuación.

En primer lugar, y conociendo la actitud aún algo reticente en el sector de las ONGD hacia los instrumentos de gestión de calidad en aquel momento, se incluyó una

sugerencia acerca de la conveniencia, para la propia Fundación, de estar “refrendados” o “acreditados” por alguna entidad representativa del mundo de las ONG, ya que, si bien el sector reconocía las ventajas del instrumento para las ONGD, también buena parte de ellas se cuestionaba la legitimidad de esta Fundación e incluso se percibió una cierta desconfianza derivada del desconocimiento de sus objetivos últimos.

Un desarrollo positivo en este ámbito sería seguir la recomendación realizada por la autora de esta tesis a la Fundación Lealtad, de “acreditarse” por parte de alguna entidad representativa y reconocida en el mundo de las ONG -en este caso del entorno de la cooperación al desarrollo-, como por ejemplo, la Coordinadora estatal de ONGD (CONGDE).

Una vez finalizado el período de presentación de propuestas y sugerencias y tras considerar las aportaciones procedentes de las distintas ONG participantes en la Guía de la transparencia, en mayo de 2003, la Fundación Lealtad publica una modificación de los Principios de transparencia y buenas prácticas. Además, la Fundación destaca haber realizado las siguientes actividades:

- Sesiones con la CONGDE y la Plataforma de Acción Social (puesto que gran parte de las ONG analizadas pertenecen al sector de la Acción Social).
- Taller de mejora de los Principios de transparencia y buenas prácticas realizado en el Master Función Gerencial de ONG de ESADE.
- Participación en la elaboración del Plan Estratégico del Voluntariado de la Comunidad Valenciana, y más específicamente, en el taller de adecuación de los Principios de transparencia y buenas prácticas a dicho plan.

Por tanto, podría deducirse de estas actuaciones una intención de buscar cierta “autorización”, apoyo o acreditación del instrumento por parte de entidades representativas de las ONG (tanto pertenecientes al ámbito de la acción social como de cooperación al desarrollo) participando en distintos foros al respecto.

5.2.3.2 Segundo proceso de revisión de los Principios de transparencia: fases y aportaciones

Este segundo proceso de revisión -aún en curso- de los Principios de transparencia y buenas prácticas de las ONG por parte de la Fundación Lealtad tiene lugar en 2008 y consta de las siguientes fases (www.fundaciónlealtad.org, 2008):

- Fase de diálogo con las ONG (de 23 de junio a 24 de julio 2008): Para llevar a cabo esta revisión la Fundación Lealtad hace partícipes a todas las ONG participantes para que envíen sus comentarios y sugerencias, de la misma forma que se hizo en el año 2001 en el proceso inicial de definición de los Principios.

Durante este período, el equipo de la Fundación celebrará una serie de sesiones con las ONG analizadas que lo soliciten para explicar y discutir la Propuesta de Revisión de los Principios. Posteriormente, la Fundación hará públicos los Nuevos Principios de Transparencia y Buenas Prácticas.

- Período transitorio de adaptación de las ONG a los nuevos principios (de junio 2008 a junio 2009): La Fundación Lealtad estará abierta a cualquier solicitud de reunión o consulta por parte de las ONG analizadas.
- Inicio de los análisis de las ONG conforme a los nuevos Principios (junio 2009): Los primeros análisis en base a los nuevos Principios de Transparencia y Buenas Prácticas se comenzarán a realizar a partir de junio 2009 y durante un período de dos años la Fundación elaborará los informes de las ONG de la Guía conforme a los nuevos principios. Durante este período convivirán informes realizados conforme a los antiguos Principios con otros realizados según los nuevos Principios.
- Publicación de la Guía de la transparencia con todas las ONG analizadas conforme a los nuevos Principios (junio 2011): La Guía 2011 que se publicará en junio 2011 será la primera Guía con todas las ONG analizadas en base a los nuevos Principios.

Las aportaciones realizadas por la autora de esta tesis, como responsable de la gestión de la calidad de Ingeniería Sin Fronteras, se realiza en el período establecido para ello (primera fase) y contiene las siguientes sugerencias:

En primer lugar, y respecto al principio relacionado con la gestión de la calidad en la ONG, la Fundación Lealtad cita: “se valorará positivamente la adopción de instrumentos de gestión de calidad, dada la estrecha relación entre calidad, transparencia y buen gobierno... y suscripción a códigos de conducta”.

A este respecto se insta a la Fundación a que realice una exigencia mayor en el principio 3D: "Contarán con sistemas formalmente definidos de control y de seguimiento interno de la actividad y de los beneficiarios". Así por ejemplo, se sugiere a la Fundación que valore la adopción por parte de las ONG de un sistema de gestión de la calidad integral, como podría ser el Modelo EFQM de Excelencia ya que cumpliría con dicho principio de forma sistemática, al tratarse de un sistema orientado al cliente/usuario/beneficiario permitiendo la participación (importancia del voluntariado), alianzas (relación con las contrapartes, trabajo en red...), etc.

También se recomienda a la Fundación la valoración de la adopción de otros instrumentos como la norma UNE de AENOR o la norma ONG con calidad (específicas para ONG). Por ello, se sugiere a la Fundación Lealtad incluir esta exigencia en el principio 3 de “planificación y seguimiento de la actividad”.

En segundo lugar, se realiza una recomendación en torno a una buena práctica cada vez más utilizada en el sector como es el trabajo en red y en equipo. Por esta razón, se sugiere a la Fundación Lealtad que valore la pertenencia de las organizaciones a confederaciones, coordinadoras o plataformas de ONG (por ejemplo, la Coordinadora estatal de ONGD-CONGDE, FEAPS o Plataforma de promoción del voluntariado). También porque suponen un cierto mecanismo de control como ocurre en el caso de pertenecer a la CONGDE, donde sus organizaciones federadas tienen que suscribir un Código de Conducta. Se trata de otra garantía para el donante y por ello sería interesante que pudiera disponer de dicha información.

En ambos casos se trata de buenas prácticas ya reconocidas por la Fundación Lealtad, quien incluye esta información (en caso de que la ONG analizada lo cumpla) en el apartado “otros datos de interés” actualizados al año en que se edita cada una de las Guías de la transparencia. No obstante, la recomendación realizada a la Fundación sugiere la inclusión de estas dos sugerencias como principios de transparencia y buenas prácticas.

El capítulo 5 ha descrito el proyecto de intervención desarrollado en varios instrumentos de gestión de calidad estrechamente vinculados al sector de las ONGD.

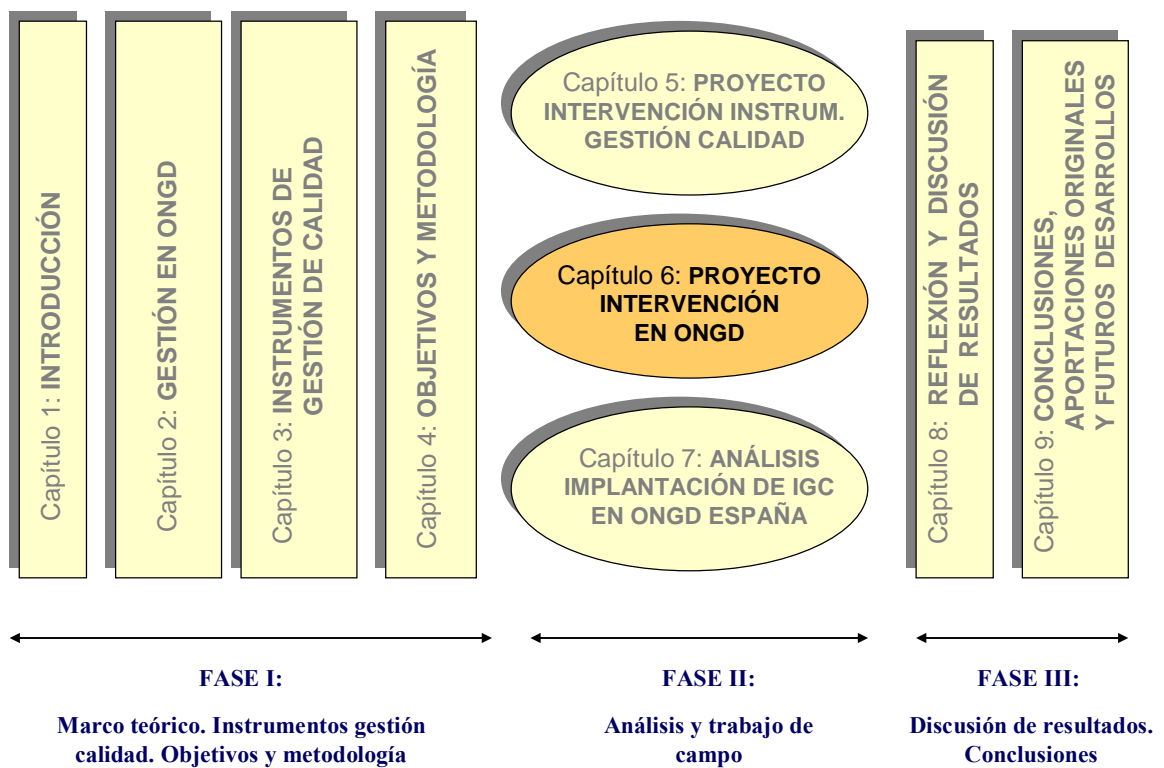
El proyecto de mayor relevancia y dimensión se llevó a cabo en el seno del Comité Técnico de Normalización AEN/CTN165 de Ética de AENOR, al que pertenecía la doctoranda, y que fue el responsable de elaborar la norma UNE 165011:2005 EX “Sistema de gestión de las ONG”.

Además, se han descrito otras tres intervenciones en instrumentos de gestión de calidad para ONGD igualmente analizados en esta tesis.

La involucración de la autora de esta tesis en el proceso de reflexión, debate, revisión y, en el primer caso, de elaboración de la norma ha permitido enriquecer el proyecto de intervención en una ONGD española que implanta estos instrumentos y que es objeto del capítulo siguiente.

Capítulo 6

PROYECTO DE INTERVENCIÓN EN LA ONGD INGENIERÍA SIN FRONTERAS-ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO



6 PROYECTO DE INTERVENCIÓN EN LA ONGD INGENIERÍA SIN FRONTERAS-ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO

El primer proyecto de intervención, analizado en el capítulo anterior, exponía la participación de la autora de esta tesis doctoral en el proceso de desarrollo de varios instrumentos susceptibles de ser utilizados por las ONGD en el marco de sus sistemas de gestión de calidad.

La otra vertiente a analizar, en la que se encuadra este segundo proyecto de intervención, es la forma en que las ONGD, como principales actores, abordan la definición e implantación de sus sistemas de calidad, y específicamente cómo afrontan el proceso de elección dentro del abanico de instrumentos y de adaptación de éstos a sus necesidades específicas.

Para analizar esta perspectiva de la investigación, el proyecto de intervención definido en este capítulo consiste en la participación directa de la doctoranda, basada en el enfoque “*action research*” descrito en el capítulo 4, en una organización que adopta instrumentos de gestión de calidad. La pertenencia de la doctoranda a la Junta directiva de esta ONGD, como responsable de su área de calidad y acreditación, permitió llevar a cabo un proyecto de intervención que incluye las siguientes fases: adopción, integración en el sistema de gestión y, eventualmente, internalización plena de varios instrumentos de gestión de la calidad en la organización.

Así pues, los sucesivos epígrafes de este capítulo expondrán cómo la ONGD en la que se ha desarrollado este proceso de intervención, “Ingeniería Sin Fronteras - Asociación para el Desarrollo” (en adelante, ISF), ha ido diseñando progresivamente su sistema de calidad a través de los principales instrumentos analizados, de entre los descritos anteriormente, que en este caso son la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR, la Guía de la transparencia y de las buenas prácticas de la Fundación Lealtad, el Procedimiento de calificación de ONGD de la AECI, el Modelo EFQM de Excelencia y el Código de conducta de la Coordinadora estatal de ONGD (CONGDE).

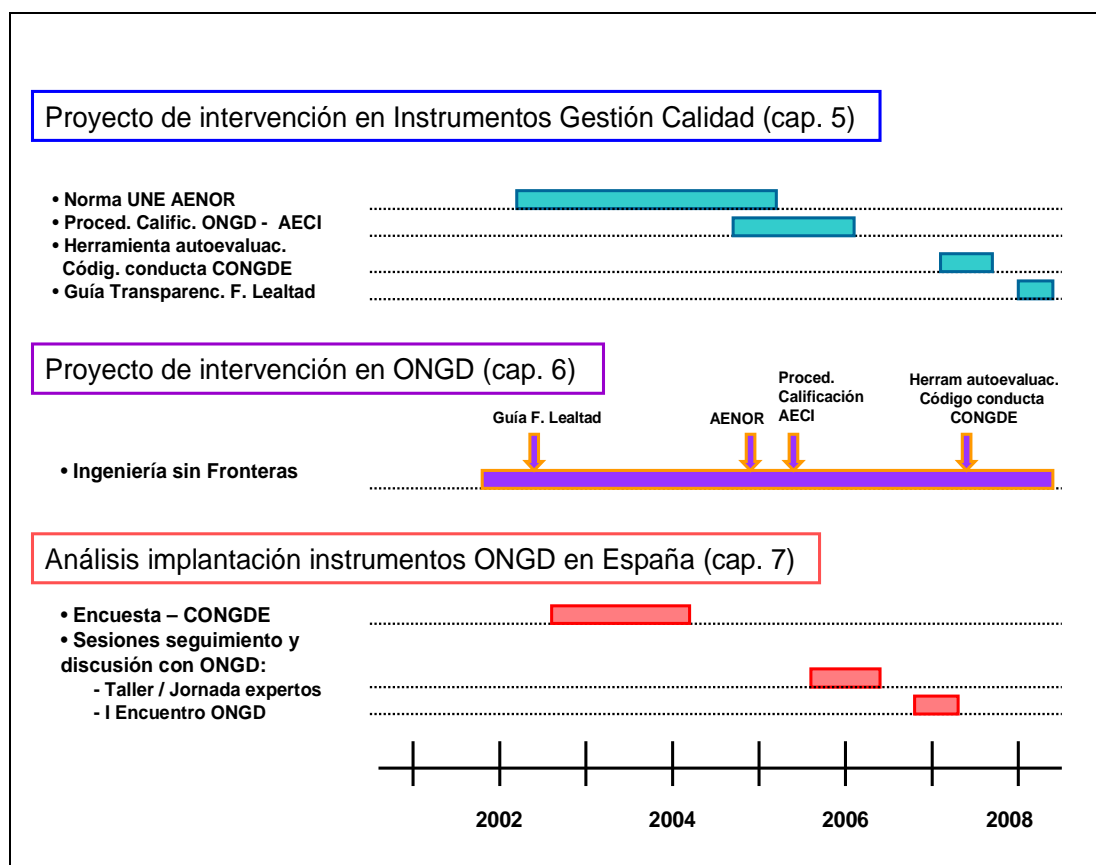
Además, se analiza la forma en la que estas iniciativas se entroncan en los procesos básicos de gestión de la organización y los transforman, desarrollando como ilustración su incidencia sobre la planificación estratégica y el diseño organizativo de ISF.

6.1 Estructura general cronológica del proyecto de intervención

Según muestra la figura 6.1, el proyecto de intervención consistente en la involucración de la doctoranda en la ONGD Ingeniería sin Fronteras se llevó a cabo entre los años 2002 y 2008. A continuación se resume el contenido del trabajo de campo en cada uno de los periodos en que se dividió la investigación así como el contexto de la

organización en que se desarrolló cada intervención. En epígrafes posteriores, tras describir la ONGD objeto del proyecto, se expone con más detalle cada una de estas intervenciones.

Figura 6.1: Cronología del trabajo de campo



Fuente: Elaboración propia

AÑO 2002: Inicio del proyecto de intervención: Acuerdo de colaboración con la ONGD Ingeniería sin Fronteras-Asociación para el Desarrollo (ISF):

El primer paso consistió en el establecimiento de un acuerdo de colaboración con la Junta directiva de ISF, mediante el cual un investigador aportaría sus conocimientos y su tiempo para el desarrollo del proyecto, e ISF se prestaría como objeto del proyecto. A partir de este acuerdo, surgió la necesidad de definir exactamente las actuaciones a realizar por la doctoranda, haciendo hincapié en que, puesto que se trata de un ámbito tan poco explorado como la implantación de sistemas de calidad en ONGD, resultaría aventurado realizar recomendaciones prescriptivas genéricas sobre las actuaciones a desarrollar o las vías a seguir.

El acuerdo recogía los siguientes términos:

- Incorporación de la autora de esta tesis como adjunto a la Junta directiva de ISF.
- Definición de objetivos y tareas a desempeñar.

- Estudio de la organización.
- Prospección y exploración de instrumentos de gestión de calidad genéricos y específicos para ONG y ONGD.

El objetivo en el ámbito de la gestión de la calidad era identificar y consensuar las vías específicas a implantar. Para ello se recurriría a un doble mecanismo:

- El estudio de la problemática específica y las peculiaridades de esta ONGD, asistiendo a todos los debates y contemplándolos desde el prisma de las posibles contribuciones de los enfoques de calidad a esta problemática
- Provocar e incentivar el debate sobre la conveniencia de iniciar procesos de mejora, cuestionar diseños existentes, apoyarse en modelos de calidad preexistentes, etc.

El proyecto de intervención en Ingeniería sin Fronteras comenzaba con las siguientes acciones:

- Proyecto de intervención en la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR (incorporación al Comité Técnico de Normalización AEN/CTN 165 Ética y al grupo de trabajo GT#4 que elabora la norma) como representante de Ingeniería Sin Fronteras.

Esta actuación de la doctoranda, cuya materialización dio lugar al proyecto de intervención sobre el instrumento de AENOR descrito en el capítulo anterior (epígrafe 5.1), será desarrollada posteriormente desde la perspectiva de sus implicaciones para ISF.

A partir de esta primera actuación, la concienciación de la Junta directiva de ISF sobre esta materia favoreció la introducción de otro instrumento contemplado en esta investigación. Así, la Fundación Lealtad ofreció a ISF la posibilidad de ser analizada e incluida en la primera Guía de la Transparencia y de las Buenas Prácticas de las ONG:

- Exploración del instrumento Guía de la transparencia y las buenas prácticas de las ONG de la Fundación Lealtad (edición 0, julio 2002):
 - Aprobación por la Junta directiva de ISF y firma de acuerdo con la Fundación Lealtad.
 - Implantación de los Principios de transparencia y buenas prácticas de las ONG sobre ISF con datos de 2001.
- Participación en el proceso de Rediseño Organizativo de ISF y en la definición del proceso de Dirección Estratégica bajo la filosofía de los sistemas de gestión de calidad.

PERÍODO 2003-2004: nombramiento de la doctoranda como Vocal de Calidad y Acreditación de la Junta directiva de ISF

En esta etapa, se produce un crecimiento importante en ISF, tanto en recursos humanos y económicos como en cuanto a su presencia en distintos foros relacionados con la

promoción de la tecnología para el desarrollo humano, consolidándose, por tanto, su especialización en dicho ámbito.

Así por ejemplo, ISF tiene una presencia activa en la elaboración del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 (desarrollado por la Secretaría de Estado de cooperación internacional) donde contribuye a mejorar las estrategias públicas de cooperación al influir en las políticas sectoriales de cooperación, de las Administraciones central, autonómica y municipales. También se produce una mayor presencia en el mundo académico (influyendo en la definición de la política de cooperación universitaria y en los planes de estudios) y en el entorno empresarial (en especial a través de la participación en iniciativas de responsabilidad social corporativa en empresas del ámbito tecnológico).

Además, uno de los directores de ISF es nombrado miembro del Consejo de Cooperación al Desarrollo, órgano consultivo de la Administración General del Estado.

Por otra parte, ISF aporta su visión de las TIC (Tecnologías para la información y las comunicaciones) en el desarrollo en foros internacionales como las Cumbres de la Sociedad de la Información en 2003 y 2005, y mantiene la vicepresidencia de la CONGDE y la colaboración en grupos de trabajo en la Federación de ONGD de la Comunidad de Madrid (FONGDCAM).

Este salto cualitativo supone para la organización un aumento de la responsabilidad, tanto hacia dentro de la organización, como hacia fuera, con respecto a socios locales y entidades con las que colabora. En el ámbito organizativo, se produce la reforma de la organización para consolidar una estructura capaz de cumplir con los compromisos adquiridos con un nivel alto de calidad y eficiencia.

Uno de los cambios principales en este sentido fue la creación y consolidación, en este período, de la estructura organizativa de ISF en tres direcciones (1. Organización y Recursos. 2. Campañas y Estudios y 3. Programas de Desarrollo) con la misión de lograr que las decisiones de la Asamblea de socios sean llevadas a cabo con una alta eficiencia y calidad. Junto a ellos, se creó una estructura de responsables para cada uno de los tres grandes programas de ISF: Agua e Infraestructuras, Desarrollo Agropecuario y Tecnología de la Información y la Comunicación, que facilitaría el desarrollo de la planificación fijada en la nueva etapa. El reajuste de responsabilidades entre la Junta directiva y el Equipo directivo (con el fin de separar las tareas de gestión de las funciones de gobierno) favorecería la consecución de los objetivos propuestos.

Así pues, teniendo en cuenta este nuevo marco estratégico y organizativo, la gestión de la calidad y de la transparencia se enfrenta a nuevos retos y necesidades tanto internas como procedentes del exterior (financiadores, socios, donantes...). Por esta razón, la Junta directiva de ISF decide añadir una Vocalía de Calidad y Acreditación, puesto que ocupará la autora de esta tesis. Los objetivos para esta vocalía aparecen reflejados en el Plan de actuación de ISF y consisten en la prospección de aquellos sistemas de gestión de la calidad más adecuados para el entorno no lucrativo y, en especial, para las peculiaridades y momento de madurez de la asociación. Asimismo, se establece como objetivo adoptar, con las mayores garantías, el conjunto de herramientas de gestión de calidad que contribuyan de manera efectiva a la consecución de su misión, visión y objetivos.

Dentro de este contexto, las intervenciones en el área de calidad en este período por parte de la doctoranda fueron las siguientes:

- Coordinación de la preparación de documentación para ser analizados por la Fundación Lealtad respecto de los ejercicios 2001, 2002 y 2003. Resultado: en todas las “Guías de la transparencia y buenas prácticas” publicadas en este período (Guías 1, 2 y 3) Ingeniería Sin Fronteras cumple todos los Principios de transparencia y buenas prácticas analizados. Se confirma la buena aceptación del instrumento por socios, donantes y financiadores. El área de financiación privada destaca la relevancia de aparecer en positivo en las sucesivas Guías de la Transparencia de la Fundación Lealtad a la hora de captar recursos.
- Año 2004: intento de formar parte en el proyecto TQM-ONG de la Fundación Luis Vives. Resultado: propuesta de participación en sus jornadas de formación y nombramiento de ISF como ONG suplente en el proyecto.
- Participación en la definición de los marcos estratégicos para las diferentes áreas de ISF utilizando como referente los diferentes instrumentos de gestión de calidad adaptados a las ONG.

PERÍODO 2005-2007: nombramiento de la doctoranda como Vocal de Organización de la Junta directiva de ISF

En este período, se produce una evolución natural del concepto de gestión de la calidad (ISF cita en su documentación: “la calidad impregna toda la organización y se convierte en una cuestión transversal”) y, en consecuencia, de su puesto en el organigrama. Así, se rediseña la Junta directiva, desapareciendo la vocalía de Calidad y Acreditación como tal para integrarse en la vocalía de Organización. El nuevo diseño incluye la duplicación de vocalías en perfiles senior/junior (en experiencia en la asociación más que en edad) con el fin de facilitar el aprendizaje y la renovación.

La autora de esta tesis pasa, por tanto, a ser vocal de Organización, puesto desde el que se seguirá desarrollando el proyecto de intervención descrito en este capítulo.

En la propuesta realizada desde la nueva Junta directiva, el trabajo de ISF para la consecución de sus objetivos será guiado por cuatro líneas estratégicas aprobadas en el marco estratégico:

- La promoción del desarrollo.
- El trabajo en red.
- El crecimiento respetuoso con el carácter de organización social.
- El espíritu de mejora continua con una evaluación continua de resultados.

Como puede apreciarse, se produce un salto importante en la consideración de la gestión de la calidad en ISF al jugar ésta un papel estratégico y transversal en la vida de la organización.

El crecimiento sostenido que marca la trayectoria de los años anteriores impulsa la realización de nuevos cambios en la organización. Uno de los cambios principales en

este sentido fue la creación de una Gerencia de la organización (ocupada por la anterior Directora de Organización y Recursos), como un paso más hacia la separación de las funciones directivas y de gobierno.

Las acciones a desarrollar dentro del proyecto de intervención por parte de la doctoranda en el ámbito de la gestión de la calidad de ISF fueron las siguientes:

- Año 2005: Participación en la definición del Procedimiento de calificación de ONGD de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).
- Año 2005: Coordinación del proceso de preparación de documentación para el Procedimiento de calificación de ONGD de la AECI con la obtención de la calificación en el apartado de “ONGD especializada” (siendo la única ONG acreditada en el sector de la tecnología). La posibilidad de trabajar en Convenios con la AECI, permitía consolidar y abrir nuevos programas de desarrollo, a la vez que mejorar la estabilidad de la asociación.
- Aprobación de la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR. Fin del proyecto de intervención en la elaboración de la norma y en el Comité técnico de normalización AEN/CTN 165 de Ética.
- Simulación de implantación de la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR en ISF.
- Participación en el proceso de planificación estratégica para 2006-2008. Análisis de instrumentos de gestión de calidad (EFQM, AENOR, norma ONG con Calidad,...) y aportaciones al proceso. Entrega de aportaciones a este proceso desde la perspectiva de dichos instrumentos.
- Participación en el rediseño organizativo (nombramiento de la Directora Gerente y de dos direcciones adjuntas: Programas y Estudios y Campañas).
- Participación en la Comisión para la creación de indicadores y cuadro de mando, junto con la Directora Gerente y otros miembros de la Junta directiva. Aportaciones desde la perspectiva de los instrumentos de gestión de calidad adoptados por ISF o analizados para su eventual implantación.
- Coordinación de la preparación de documentación para ser analizados por la Fundación Lealtad respecto de los ejercicios 2004 y 2006. Resultado: nuevamente, en todas las “Guías de la transparencia y buenas prácticas” publicadas en este período, Ingeniería Sin Fronteras-Asociación para el Desarrollo cumple todos los Principios de transparencia y buenas prácticas analizados.
- Participación en nombre de ISF en la Comisión de Seguimiento del Código de Conducta de la Coordinadora CONGDE:
 - revisión de una herramienta de autoevaluación para mejorar el Código de conducta de la CONGDE (junto con el Equipo Directivo).
 - aportaciones de mejora para la herramienta y el código de conducta.

- Participación, como miembro de ISF, en el Grupo de Sistemas de Calidad de la Coordinadora estatal de ONGD (CONGDE) para organizar los siguientes foros para el desarrollo de la gestión de calidad en las ONGD, en colaboración con el GOCMA (Grupo de Organización, Calidad y Medio Ambiente en Cooperación al Desarrollo de la Universidad Politécnica de Madrid):
 - Taller de Calidad en el que participaron ocho organizaciones miembros de la CONGDE:
 - presentación de los diferentes instrumentos de gestión de calidad genéricos y específicos para el sector.
 - estudio de casos con la experiencia de implantación por parte de las ONGD participantes en los siguientes instrumentos: modelo EFQM, norma ONG con Calidad, normas ISO 9000, Procedimiento de calificación de la AECI y Guía de la transparencia y buenas prácticas de la Fundación Lealtad.
 - Jornada con expertos en calidad para ONG (instituciones promotoras de instrumentos, expertos del entorno académico, consultores del entorno no lucrativo y representantes del área de Calidad en Coordinadoras de ONGD francesa y británica).
 - Elaboración y presentación de la ponencia “Los sistemas de la calidad en las ONGD: situación actual y retos” en el I Encuentro de las ONG de Desarrollo: retos de un sector en cambio.
 - Publicación del trabajo anterior editado por la CONGDE en 2007 con el título “El presente y el futuro de los sistemas de calidad en el sector de las ONGD”.

PERÍODO 2008-2009: Fin del proyecto de intervención (solicitud de baja en la Junta directiva y continuación en el Área de Calidad)

A pesar de que en este período la autora de esta tesis deja de ser miembro de la Junta directiva de ISF, continúa su participación en tareas de gestión de la calidad en la asociación a través de las siguientes acciones:

- Debido a la consideración de los instrumentos de gestión de calidad en los procesos de toma de decisiones estratégicas y de diseño de la organización por la nueva Junta Directiva, en el Área de Calidad de ISF la doctoranda continúa realizando el seguimiento de los instrumentos ya aplicados (Guías de la Transparencia y Buenas Prácticas de la Fundación Lealtad -actualización en 2009-, Procedimiento de Calificación de la AECI y el Código de Conducta de la CONGDE). Además se analiza la eventual aplicación de otros sistemas de gestión de calidad como la norma UNE “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR y Modelo EFQM de Excelencia.
- La mejora continua, que sigue siendo una de las líneas estratégicas de avance para ISF. Así, para cada área de actividad de la organización se fijan planes de mejora continua con el fin de mejorar la forma de trabajo o de fomentar la cultura de la calidad, mejorar la gestión del conocimiento y la comunicación externa e interna así como contribuir a la vertebración de sedes de ISF en España.
- La colaboración en la definición e implantación de líneas de mejora continua:

- Análisis y aplicación de herramientas de planificación y seguimiento de proyectos (actividades y gestión económica).
- Definición y aplicación de un plan de calidad para la mejora de la gestión de las oficinas en terreno (especialmente en aspectos de organización, RR.HH., gestión económica, seguridad y comunicación).
- Mejora de sistemas de información y comunicaciones (creación de una plataforma de ciberparticipación, gestión de voluntarios y conexión IP con oficinas).

6.2 Descripción de Ingeniería Sin Fronteras - Asociación para el Desarrollo

La organización elegida para la realización de este proyecto de intervención sobre diseño e implantación de sistemas de calidad es Ingeniería Sin Fronteras - Asociación para el Desarrollo (en adelante, ISF). Se trata de una ONG de cooperación para el desarrollo creada en 1990 por un pequeño grupo de profesionales de la ingeniería, vinculados en su mayoría al entorno académico, convencidos de disponer de unas capacidades o competencias tecnológicas y de gestión diferenciales respecto a las organizaciones existentes. Hasta el año 2005, la organización objeto de este estudio se denominaba Asociación Madrileña de Ingeniería Sin Fronteras.

En los comienzos de la década de los 90 aparecieron en distintas ciudades españolas asociaciones de ámbito regional con el nombre de Ingeniería sin Fronteras. Estas ONGD deciden iniciar un proceso de acercamiento que culmina en 1994 con la creación de la Federación Española de Ingeniería Sin Fronteras, integrada por las organizaciones creadas en Aragón, Asturias, Bilbao, Cataluña, Galicia, Granada, Madrid, Málaga, Valencia y Valladolid.

A partir de ese momento, las distintas ISF continúan su desarrollo fortaleciendo sus relaciones y extendiendo sus áreas de implantación y colaboración. Así, la Federación Española de Ingeniería Sin Fronteras ingresó en 1997 en la Coordinadora de ONGD de España (CONGDE).

En 2005, la Asociación Madrileña de ISF crea junto con “ISF - Castilla la Mancha” e “ISF – Extremadura”, la ONGD “Ingeniería sin Fronteras - Asociación para el Desarrollo”, a la que además se uniría en 2007 la asociación con base en la Comunidad Autónoma de Canarias.

En la actualidad, ISF apuesta por un enfoque de derechos centrados en el denominado “acceso universal a los servicios básicos”, y propugna la erradicación de la pobreza y la construcción de un mundo más justo y solidario poniendo la tecnología al servicio del desarrollo humano.

Para ello, esta ONGD promueve tanto programas y proyectos de desarrollo en el Sur, como acciones de sensibilización, investigación e incidencia en el Norte, donde busca ser un cauce de participación ciudadana.

Su misión queda definida a continuación:

“Promover el Desarrollo Humano en los países del Sur, mediante la cooperación al desarrollo y cualquier otra actividad que, directa o indirectamente y tanto en los países del Sur como del Norte, contribuya a la mejora de las condiciones de vida, especialmente la de las poblaciones más desfavorecidas y, en particular, su acceso a los servicios básicos”.

Para la puesta en práctica de sus actividades, ISF cuenta con el apoyo principalmente de socios y voluntarios así como con la colaboración de profesionales y empresas de ingeniería, Universidades y Colegios de Ingenieros, junto con las Administraciones Central, Autonómicas y Locales y de la Unión Europea.

ISF tiene una especial presencia en dos ámbitos de la sociedad:

- En la universidad, donde ISF facilita la implicación de alumnos y de docentes en la creación de un espacio crítico para el debate, la formación y la investigación en cooperación para el desarrollo. Esto se materializa en asignaturas sobre esta materia, investigaciones sobre tecnología aplicada al desarrollo humano, foros, exposiciones o impulso de la colaboración de la universidad con ONGD y otros actores.
- En el mundo profesional, a través de colegios profesionales de ingeniería y empresas del ámbito tecnológico que colaboran con ISF, brindando apoyo institucional y económico y difundiendo entre sus miembros las actividades de la organización.

Además, ISF apuesta por el cumplimiento de los Objetivos del Milenio suscritos por Naciones Unidas en el año 2000 argumentando que la ingeniería es esencial para posibilitar el acceso universal a determinados servicios básicos, condición imprescindible para una vida digna. Así, por ejemplo, esta asociación considera que el acceso al agua potable y al saneamiento o la cobertura de las necesidades mínimas de energía y comunicación, son factores clave en la lucha contra la pobreza y es por ello, que buena parte de sus intervenciones de desarrollo van encaminadas a estas áreas.

Para cumplir su misión, Ingeniería Sin Fronteras - Asociación para el Desarrollo ejecuta programas y proyectos de desarrollo en países del Sur, concentrándose en los siguientes sectores:

- Agua e Infraestructuras,
- Desarrollo Agropecuario,
- Energía, y
- Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

6.3 Elección de la ONGD objeto de estudio

Entre los principales motivos que llevaron a la elección de ISF para el proyecto de intervención objeto de esta tesis doctoral cabe destacar:

- La existencia en ISF de predisposición al análisis e incorporación, si procede, de instrumentos de gestión y de mejora, al tratarse de una ONGD nacida en el seno de la Universidad y, por tanto, habituada a la incorporación de nuevas metodologías,

procesos y sistemas que permitan la mejora de la organización y de sus actividades. En este sentido, destaca la convocatoria por parte de ISF desde el año 2000 de sendos concursos de Proyectos Fin de Carrera y de Tesis Doctorales sobre Tecnología para el Desarrollo en el ámbito de la Cooperación Internacional.

- En el momento de iniciar la intervención en ISF, la organización se encontraba inmersa en un profundo proceso de cambio organizativo necesario para dar soporte al importante crecimiento al que se iba a enfrentar en los años siguientes. La necesidad percibida como apremiante de abordar un proceso de mejora, especialmente en lo relacionado con aprovechar todo el potencial de sus recursos humanos mediante un diseño organizativo y de procesos más adecuado, creaba una actitud abierta o incluso favorable al cambio. Esta situación convertía a ISF en una organización susceptible de análisis y aplicación de instrumentos de gestión de calidad como una de las vías de ayuda y solución a sus necesidades.
- Buena consideración de los sistemas de gestión de calidad, tanto por las ventajas procedentes de su ayuda en la mejora de la gestión de la organización como en su vertiente de visibilidad externa (consecución de certificaciones o “sellos”).
- Las características de la organización como su tamaño medio (abarcable), altamente tecnificada y con una filosofía de trabajo participativo y abierta a aportaciones procedentes del mundo académico o empresarial.
- Accesibilidad. La realización de un proyecto de investigación consistente en la intervención en un sistema en funcionamiento reviste una especial dificultad. No puede plantearse una experimentación “de laboratorio”, en la que se prueben actuaciones sin tener una idea previa del efecto que van a producir. Sólo pueden llevarse a la práctica aquellas actuaciones que presumiblemente vayan a producir efectos deseables (para la organización afectada), y en cualquier caso hay que conseguir la colaboración de ésta. La estrecha vinculación de esta ONGD con la Universidad, así como el acceso directo de la autora de la investigación a sus cuadros directivos permitió superar estas dificultades, siempre bajo el entendimiento de que las acciones a implantar, al margen de su relevancia científico-investigadora, estarían siempre orientadas al mejor interés de la organización analizada.

6.4 Involucración de ISF en el desarrollo o implantación de instrumentos

Siguiendo el acuerdo establecido con la organización, la primera acción del proyecto de intervención en Ingeniería sin Fronteras consistió en la asistencia a las Juntas directivas que la ONGD celebra periódicamente para realizar un seguimiento exhaustivo de las actividades de la organización. En estas sesiones se analizó, entre otros asuntos, cómo la evolución del entorno en el que operan las ONGD revela una creciente presión sobre éstas para que adecuen sus sistemas de gestión a principios contrastables de eficiencia, calidad y transparencia, por lo que se fue creando un clima favorable a la adopción de instrumentos de gestión de calidad.

A pesar de esta predisposición, antes de implantar uno o varios de estos instrumentos, los miembros de la Junta directiva debían plantearse las ventajas que esto le reportaría

como detectar áreas de mejora, identificar *gaps* o un mayor volumen de socios, pero además, debía considerar también los costes directos (principalmente de personal), de imagen (como consecuencia de un eventual mal resultado) así como el coste de oportunidad (si decide no acometer alguna de estas alternativas).

En este apartado podrá observarse cómo ISF va pasando por distintos instrumentos de gestión de calidad, secuencialmente, en distintos roles. Así por ejemplo, con respecto a la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR, en primer lugar, ISF evalúa si participar en el desarrollo de la norma, posteriormente, participa en dicho desarrollo y en último lugar, se realiza una simulación de implantación de la norma al no encontrarse aprobada la versión definitiva de la norma.

Si bien en el epígrafe 6.1 “Estructura general cronológica del proyecto de intervención” puede contemplarse la secuencia cronológica, los siguientes epígrafes exponen cada una de las actuaciones objeto del proyecto de intervención en ISF agrupadas por instrumentos.

Podrá observarse además cómo esta ONGD aborda el proceso de elección dentro del abanico de instrumentos de gestión de calidad y cómo se produce la implantación y adaptación de éstos a sus necesidades específicas. Estos instrumentos presentarán ciertas implicaciones sobre los procesos básicos de gestión de la organización, ejerciendo cierta influencia, o incluso, transformándolos.

6.4.1 Involucración de ISF en la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR

6.4.1.1 Decisión sobre involucración de ISF en el desarrollo de la norma de AENOR

En el momento del comienzo del proyecto de intervención en ISF (año 2002), la ONGD objeto de este proyecto inició un proceso de transformación en su estrategia y en su estructura, a partir del cual, mostró una importante predisposición a la introducción de instrumentos de gestión de la calidad que le permitieran adaptarse a la nueva situación, imponiendo al eventual sistema o instrumento ciertos requerimientos.

La primera vía a explorar que afronta ISF fue la posibilidad de involucrarse en otro de los subgrupos del Comité técnico de normalización AEN/CTN 165 Ética, pues ya participaba en este Comité, concretamente, en el grupo que elaboraba la norma UNE 165010:2007 EX “Ética. Sistema de gestión de la responsabilidad social de las empresas”, desde su creación en el año 2000.

Por esta razón, cuando en marzo del 2002 AENOR crea el grupo de trabajo GT#4 "Sistemas de Gestión de ONG" para elaborar una norma UNE sobre comportamientos éticos dirigida al tercer sector español, esta ONGD se incorpora a dicho grupo, a través de la autora de esta tesis. En capítulos anteriores se describe este instrumento (epígrafe 3.1) así como el proyecto de intervención en la elaboración de la norma de AENOR (epígrafe 5.1). En este epígrafe se va a analizar la participación en la elaboración de esta norma desde la óptica de las implicaciones que tuvo para ISF la consideración (que no

adopción, puesto que en ese momento la norma aún se encontraba en curso) de este instrumento. No obstante, se llevó a cabo una simulación de adopción de la futura norma sobre ISF.

En lo que respecta a este instrumento, hay que señalar que la norma “Ética. Sistema de gestión de las ONG”, sujeta a los criterios internacionales de Calidad y Normalización de AENOR, tiene un objetivo más ambicioso que la creación de un sistema de calidad propio para el sector no lucrativo si bien utiliza los modelos de gestión de calidad como punto de referencia. AENOR pretende, por tanto, la creación de una norma-marco para el denominado Tercer Sector que defina unas reglas éticas en la gestión de las ONG.

6.4.1.1.1 Implicaciones directas de la involucración de ISF en el desarrollo de la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR en ISF

Las implicaciones para ISF de desarrollar -no de adoptar- la norma de AENOR (deducidas del análisis y la posible implantación futura de dicha norma) tendrían una doble consecuencia (Giraldo et al., 2003):

- Por una parte, la influencia en el contenido de la futura norma (recogido en el proyecto de intervención analizado en el epígrafe 5.1.
- De forma más inmediata, ISF comienza a incorporar en su gestión los aspectos que se perfilan como fundamentales en las discusiones iniciales de la norma. Entre los mecanismos elegidos para instrumentar esta incorporación cabe destacar:
 - El proceso de planificación estratégica, en cuyo desarrollo se incorporan como elemento de consideración las diferentes reflexiones obtenidas y que son objeto del epígrafe 6.6.
 - El proceso de rediseño de la organización. En aquel momento, ISF se encontraba en pleno debate interno sobre la dimensión más adecuada para la organización, como respuesta al importante crecimiento que ISF estaba experimentando y que se planificaba impulsar en el futuro. La contribución de la norma de AENOR sobre este proceso se expone en el apartado epígrafe 6.6).
 - Contribución a grupos de trabajo específicos dentro de la ONGD, por ejemplo, el de Financiación privada. Este grupo tenía encomendada la responsabilidad de reflexionar, discutir y elaborar un documento que recogiera las directrices y criterios a partir de los cuáles se definiría la política de financiación privada de la ONGD, con validez tanto para ISF-Madrid como para la Federación de Ingeniería sin Fronteras. Así, en la redacción que esta organización realiza del convenio de colaboración a utilizar con empresas financiadoras se incorporan figuras compatibles con las contempladas en los borradores preliminares de la norma, de forma que, por una parte, aproveche el conocimiento acumulado en el equipo de AENOR y, por otra, facilite la eventual adecuación a la futura norma.
 - La gestión de la extensión de la red ISF, tanto respecto a la colaboración con otras Ingenierías sin Fronteras (españolas y/o europeas) o con las contrapartes en

el Sur, como respecto a otros agentes susceptibles de colaborar en la cooperación al desarrollo (Universidad, empresas, Administración europea, central, autonómica, etc.). Uno de los apartados de la norma de AENOR que hace referencia a este aspecto, fue elaborado por la autora de esta tesis dentro del proyecto de intervención en la elaboración de dicha norma recogido en el epígrafe 5.1).

6.4.1.1.2 Aspectos favorables de la eventual implantación de la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR en Ingeniería Sin Fronteras

Uno de los aspectos a analizar para decidir acerca del interés para ISF de participar en el desarrollo de la norma UNE de AENOR es el atractivo de la eventual implantación en la propia ONGD.

En términos generales, y teniendo en cuenta que, en aquel momento, las organizaciones del Tercer Sector buscan reforzar la confianza y credibilidad por parte de una sociedad que, cada vez más, demanda una mayor calidad y transparencia en la gestión de sus iniciativas solidarias, ISF realizó una valoración positiva de la eventual implantación del instrumento analizado.

No obstante, esta organización (como también ocurría en un conjunto apreciable de ONGD que mostraron a priori rechazo, o al menos cierta desconfianza, hacia aquellos modelos de gestión procedentes del entorno empresarial) encontró en la norma de AENOR ciertos inconvenientes.

A continuación, se exponen algunos de estos aspectos favorables y desfavorables que ISF, junto con la autora de esta tesis doctoral y en el marco de la presente investigación, destacó de la eventual implantación de la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR en la asociación.

ASPECTOS FAVORABLES

La observación de la incorporación en los procesos de gestión de ISF de las discusiones y reflexiones procedentes del grupo de trabajo de la norma en curso, junto con las implicaciones derivadas de una posible implantación en el futuro, permitió valorar positivamente, en primer lugar, el hecho de que AENOR es una entidad de reconocido prestigio y con probada experiencia en el campo de la certificación de la calidad. De hecho, la opinión más generalizada entre los miembros de algunas ONG es que una norma elaborada por una entidad suficientemente acreditada y experta en este campo - como es el caso- generaría una mayor confianza en cuanto a su adopción y al éxito de su implantación.

En este sentido, una certificación, sello o reconocimiento obtenidos por parte de una entidad como AENOR supondría un importante espaldarazo a la nueva estrategia perseguida por ISF para erigirse en referente en el campo de la tecnología para el desarrollo humano (TpDH). Por la misma razón, el incumplimiento de esta norma desacreditaría a una organización que quiere posicionarse con claridad en el sector de la cooperación al desarrollo, tanto ante financiadores y socios, como ante otros actores del

dicho entorno (otras ONG, entidades públicas, empresas tecnológicas, ONGD contrapartes...).

Otro factor positivo a tener en cuenta es la enriquecedora experiencia que ISF había obtenido en la participación y elaboración de otra norma ética -la norma UNE 165010:2007 EX “Ética. Sistema de gestión de la responsabilidad social de las empresas” de AENOR- ya concluida aunque no aprobada en aquel momento, año 2005, y creada bajo el mismo “paraguas” de Ética (Comité técnico AEN/CTN 165 de Ética). La participación activa de ISF en dos normas de Ética de AENOR contribuiría a reforzar el reconocimiento de esta ONGD como una organización de referencia en el sector. Por otra parte, hay que destacar a favor de este instrumento que algunos miembros del grupo redactor de la norma de Responsabilidad social de las empresas (GT#2) también participan en la elaboración de la norma para ONG, aprovechando así posibles sinergias.

Por tanto, la experiencia positiva y enriquecedora derivada de la participación de ISF en el GT#2 unida al indudable prestigio y experiencia de AENOR en el campo de la gestión de la calidad (y por tanto, sería ésta una de las alternativas más formalizadas y estructuradas, dentro de un marco internacional) aumentó el interés de considerar la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR -aún en curso en aquel momento- en los distintos procesos de gestión de la organización.

Por otra parte, se considera que una norma como ésta es particularmente necesaria en un momento en que se percibía una cierta pérdida de credibilidad sufrida por el sector en los últimos años debida, entre otras razones, a la proliferación de muchas ONG oportunistas, en una época en que la sensibilización y los fondos destinados a la acción social y al desarrollo son mayores e importantes, pero donde también puede darse el síndrome de “fatiga del donante”. Esta norma puede ayudar a preservar y recuperar la verdadera identidad y los valores fundamentales del sector no lucrativo. Las ONG tienen necesidad de mostrar la valía de lo que hacen, no sólo de manera eficaz, sino también con una gestión de calidad (como se recoge en los fundamentos de la propia norma de AENOR).

La norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR, como así muestra en sus principios, tiene un enfoque orientado a las personas, centrado en la organización y orientado a la sociedad, y, en estos aspectos, resulta coherente con la misión y el ideario de ISF.

ASPECTOS DESFAVORABLES

Sin embargo, en el análisis de este enfoque como instrumento de gestión de la calidad a tener en cuenta en ISF no se podían dejar de considerar los aspectos desfavorables expuestos a continuación.

Si bien la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR se encuentra avalada por una organización de reconocido prestigio (la cual sigue un proceso de establecimiento de consenso en grupos de trabajo donde están representados los distintos estamentos afectados, lo que contribuye a legitimar el resultado), sin embargo, su desarrollo era lento, en aquel momento aún incipiente, y corría el riesgo de resultar poco concreto y conducir a una excesiva burocratización.

Por tanto, debido a ello, en esta etapa (2002-2004) se preveía que, en el supuesto en que ISF se planteara la necesidad de elegir y adoptar un instrumento de gestión de calidad, al menos transcurriría otro año antes de alcanzar la redacción final de la norma (se aprueba en 2005). En este sentido, podía considerarse que el plazo en que se contaría con esta norma no se adecuaría a la urgencia en la necesidad de modelos de referencia específicos para la gestión de estas organizaciones peculiares, pues la sociedad, los financiadores públicos y privados, donantes, etc., exigirían con premura indicadores de transparencia y calidad. Especialmente, si se tiene en cuenta que ya existían en ese momento otros instrumentos más ágiles y que iban ganando fuerza en el sector (como, por ejemplo, la Guía de la transparencia y las buenas prácticas de la Fundación Lealtad editada anualmente desde 2001).

Otra crítica vertida contra el organismo creador de la norma hace referencia al equilibrio de fuerzas alcanzado en los foros decisores de quien depende, en última instancia, la aprobación y aplicación de esta norma, el Comité técnico AEN/CTN 165 de Ética. En este órgano, las ONG y ONL (destinatarias de la norma) suponen tan sólo el 42% de su composición. De todas formas, de facto tiene mucho más poder un solo componente, la CEOE, hecho que se pudo comprobar en el proceso de aprobación de la norma de Responsabilidad social de las empresas.

Por otra parte, y como demuestra la experiencia extraída de implantación de normas ISO, para organizaciones pequeñas es muy costoso asumir la certificación por tercera parte del cumplimiento de una norma. Si se tiene en cuenta el tamaño medio de las ONGD, un argumento en contra de este tipo de normas sería la existencia de presupuestos escasos y sin continuidad, instalaciones deficientes o condiciones de personal muy precarias, lo que impediría a cierto subconjunto de estas organizaciones acceder a la aplicación de este instrumento, encontrándose éstas en desventaja respecto a otras ONGD más fuertes.

En esta línea, uno de los argumentos en contra expresado por una parte de las ONGD españolas, es la percepción de una excesiva tecnocracia en estas normas, y por tanto, de alejamiento de la realidad del trabajo, precisamente en un entorno donde la cercanía y la concienciación/sensibilización son cualidades esenciales, y por otro lado, del riesgo de burocratización de la organización, teniendo en cuenta la falta de recursos habitual en una parte importante del tejido no lucrativo.

Por otra parte, en el sector existe cierta duda sobre aquellos instrumentos de certificación de procedimientos que no tengan en cuenta la calidad de la intervención (o impacto real) de la ONGD sobre sus destinatarios. De esta forma, existiría el riesgo de que ONGD ineficientes o incluso corruptas traten de conseguir este tipo de certificaciones -especialmente aquellas que cuenten con importantes medios económicos- sin que haya una correspondencia real con su calidad total.

6.4.1.1.3 Decisión sobre la involucración en el desarrollo de la norma

Una vez analizadas las implicaciones directas derivadas de que ISF participara en la elaboración de la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR, y tras someter a consideración tanto los aspectos favorables y

desfavorables de la posible implantación de la norma en ISF (cuando ésta se encontrara aprobada por AENOR), la decisión de la Junta directiva fue la involucración en el desarrollo de la norma a través de la doctoranda.

6.4.1.2 Simulación de implantación de la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR en Ingeniería Sin Fronteras

En este apartado se describe un ejercicio de autoevaluación preliminar que se llevó a cabo en 2005 con el objeto de estimar las perspectivas y requerimientos necesarios para una posible implantación de la futura de la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR en Ingeniería Sin Fronteras. Además, se persigue un segundo objetivo como es que, a partir del establecimiento de las brechas o no conformidades detectadas en esta autoevaluación, puedan sentarse las bases para la posible utilización de esta norma como guía de actuación o pauta de comportamiento en la gestión de ISF.

La metodología de este proyecto de intervención propone evaluar la aplicabilidad de aquellos instrumentos de gestión de calidad más apropiados a las características del sector y, particularmente, a Ingeniería Sin Fronteras. En este caso, se decidió analizar el instrumento en sus tres utilidades: la autoevaluación, el seguimiento de la norma como guía de actuación y la implantación y certificación de la norma por AENOR.

Sin embargo, en este caso, se daba la circunstancia de que la norma había sido recientemente aprobada pero aún no se había desarrollado el mecanismo de certificación, lo que tan sólo permitía en ese momento contemplar las dos primeras formas de utilización del instrumento.

De esta forma y una vez concluida y aprobada la norma AENOR en mayo de 2005, se consideró de gran interés simular su implantación en ISF como parte del proyecto de intervención en la ONGD descrito en esta tesis doctoral.

El proyecto de intervención fue desarrollado por un equipo de trabajo en el que participaron además de la propia doctoranda (en su doble papel de Vocal de Calidad de la Junta directiva y de miembro del grupo redactor de la norma y del CTN 165 de Ética de AENOR), la directora de organización y recursos, Núria Casaldàliga, la profesora titular de la Universidad Politécnica de Madrid, Isabel Ortiz y el alumno, Emilio Hernández, quien realizó su proyecto fin de carrera en esta materia.

En primer lugar, se consideraron las ventajas derivadas de implantar un instrumento de regulación de la calidad como éste (y que se han tratado anteriormente con mayor detalle), en especial, tratándose de una norma procedente de una entidad de reconocido prestigio y experiencia en normalización como es AENOR. Sin embargo, no podían obviarse las dificultades y reticencias iniciales, que en general, afloran en las primeras aproximaciones a la utilización de este tipo de instrumentos en las ONG, ni las carencias de ISF tanto en recursos como en experiencia para abordar una norma de estas características.

Tras analizar los diversos pros y contras, y siguiendo el compromiso con la transparencia y la ética demostrado especialmente en los últimos años, Ingeniería sin Fronteras decidió abordar un ejercicio preliminar de autoevaluación del instrumento con las utilidades destacadas anteriormente, con la dificultad añadida que suponía la inexistencia de precedentes al tratarse de una norma de reciente aprobación. Este hecho constituía además otro de los argumentos para no implantar directamente la norma y para abordar primeramente una autoevaluación.

El ejercicio de autoevaluación comenzó con el análisis de la organización a la luz de los principios éticos contenidos en la norma de AENOR, para lo que se recurrió, en primer lugar, a la realización de entrevistas con diferentes miembros de ISF (en especial, con la Directora de Organización y Recursos, los Directores de Proyectos y de Educación para el Desarrollo y Sensibilización, así como los responsables de Financiación privada, Comunicación y Secretaría y la propia doctoranda, tanto en su papel de Vocal de Calidad de la Junta directiva como por haber sido miembro del grupo redactor de la norma).

En segundo lugar, se realizó un análisis de distintos documentos como: los sucesivos informes positivos elaborados por la Fundación Lealtad, los estatutos de la organización, el compromiso del voluntariado, el argumentario integrado de la organización, el plan de acción de ISF, los ISFormativos del año, la memoria anual y las actas de diversas reuniones con financiadores y otros grupos de interés, de Juntas directivas y de Asambleas Generales de socios.

El resultado de este análisis permitió conocer, por una parte, las perspectivas de ISF respecto a la eventual implantación de esta norma al elaborarse una guía muy detallada de los pasos a seguir en el caso de que ISF decidiera presentarse a la certificación la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR. Por otra, el análisis de los *gaps* o brechas respecto de la norma permite a la organización contar con una serie de recomendaciones que constituyen una ayuda inestimable a la mejora de la gestión y de la transparencia de ISF.

Así, por ejemplo, se detectó la necesidad de crear procedimientos generales de gestión exigidos por la norma y con los que ISF, hasta el momento, no contaba, como auditorías internas, tratamiento de no conformidades, acciones correctivas y preventivas o acciones de mejora continua.

Por otra parte, se recomendó a ISF procedimentar todos sus procesos en las distintas áreas (Organización y Recursos, Proyectos, Económico-financiera, Comunicación, Secretaría, ...), como así exigía la norma, lo que, además de permitir el futuro cumplimiento de un requisito, contribuiría a mejorar la calidad de la gestión de la organización, al incorporarse no solamente aspectos éticos recogidos en la norma sino también, mejoras en los flujos de información o en la definición de responsabilidades.

En esta línea, se recomendó un sistema de control de documentación, que permita un eficaz archivo y distribución de todos los documentos de ISF, tanto internos como externos, sin perder de vista el futuro soporte de una Intranet para su manejo. Asimismo se propuso una estructura documental que permita y facilite la codificación de todos los documentos así como una sistemática para la elaboración, revisión y aprobación de los

documentos. Además, se recomendó establecer el órgano o persona encargada de la aprobación en cada caso, en función de la relevancia de dichos documentos.

Este ejercicio preliminar de autoevaluación sobre la norma de AENOR permitió, por tanto, promover la creación de una cultura de procedimentación de todos los procesos que sería vital para el período de importantes cambios y rediseños en la estrategia y la estructura de la organización que se vivían en esos momentos en ISF. Se consideró una buena práctica la incorporación de los principios éticos contenidos en la norma y de la cultura de mejora continua impulsada con el sistema de gestión ética, en especial, en los importantes momentos de crecimiento de la organización.

Por otra parte, y siguiendo las indicaciones de la norma, en el ejercicio de autoevaluación se dedicó especial interés a fomentar la involucración en la gestión ética de la organización por parte de los distintos grupos participantes, como socios, trabajadores, beneficiarios, aportadores de fondos..., con quienes se recomendó establecer canales de comunicación que permitan su participación activa en los diversos procesos de la organización y en la consecución de su misión.

En definitiva, el ejercicio preliminar de autoevaluación tomando como referencia la norma de AENOR permitió en ISF crear las bases, no solamente para la implantación futura de la norma para su certificación por AENOR (cuando la organización lo estime oportuno y pertinente, con el consecuente beneficio externo de obtener un prestigioso “sello” de transparencia, ética y buenas prácticas ante todos los grupos con los que interactúa) sino también para, tras el ejercicio de autoevaluación, conocer en qué medida este instrumento contribuye al desarrollo de una cultura de la mejora continua y de adopción de buenas prácticas, en este caso, a través de la posible puesta en práctica de una gestión ética en los términos recogidos en esta norma.

BENEFICIOS DERIVADOS DEL EJERCICIO DE AUTOEVALUACIÓN EN ISF A PARTIR DE LA NORMA DE AENOR

Para la autora de esta tesis doctoral, la participación en el ejercicio de autoevaluación fue muy fructífera pues, tras haber formado parte durante más de tres años de los órganos de AENOR responsables de la elaboración, discusión, aprobación de esta norma, se pudieron comprobar las dificultades que entrañaba su puesta en práctica, en el momento del contacto con la realidad de una ONGD potencial implantadora. El beneficio fue bidireccional pues resultó de gran ayuda para el resto de participantes en este ejercicio poder realizar consultas directas sobre el espíritu o la intención de la norma en cada aspecto a un miembro del grupo redactor de la norma que había vivido de primera mano su desarrollo y discusión.

La colaboración entre los distintos participantes en el proceso de autoevaluación también fue muy enriquecedora pues permitió a la autora de esta tesis percibir algunos defectos de la norma, frases que podían inducir a error o a otras interpretaciones diferentes de las pretendidas por los redactores de la norma, etc. El ejercicio de autoevaluación, por tanto, no sólo aportó beneficios a ISF sino que además puso de manifiesto la conveniencia de haber realizado una simulación -con personas externas al equipo responsable de desarrollar la norma en AENOR- previa a la aprobación definitiva.

De forma que, aunque para minimizar estos problemas, AENOR utiliza determinados mecanismos como la variedad en la composición de los grupos y comités responsables de la norma (formados por ONG, empresas, auditores, expertos en calidad, etc.), la realidad, sobre todo en un campo nuevo como es el sector de las ONG, puede dar lugar a ambigüedades, errores de interpretación o lagunas que no se habían detectado en el procedimiento habitual de elaboración de una norma de AENOR y que podrían haber sido subsanados con la citada simulación previa.

Por otra parte, hay que destacar la gran utilidad que supusieron los resultados obtenidos tras el ejercicio de autoevaluación para el proceso de reflexión estratégica que tiene lugar en ISF a principios de 2006, especialmente, al tenerse en cuenta las recomendaciones relativas a la realización de un nuevo plan de mejoras y a la introducción de equipos de mejora. No en vano, la estrategia 2006-2008 señala la mejora continua como una de sus líneas maestras de avance.

Otra de las recomendaciones extraídas de la autoevaluación con base en la norma de AENOR hacía referencia a la conveniencia de crear en ISF un sistema de indicadores de control que permite realizar un mejor seguimiento de la gestión de la organización, sugerencia que se tiene en cuenta en la estrategia 2006-2008. Si bien, ha de considerarse que la creación de indicadores para el control de los aspectos éticos presenta una dificultad añadida: cómo hacer medible y objetivo si un comportamiento es o no ético.

No obstante, la elaboración del sistema de indicadores constituye uno de los mandatos de la Junta directiva de ISF a una comisión formada por tres de sus miembros: el vocal de Organización, el Tesorero y la propia doctoranda (como se detalla en el epígrafe 6.5), la cual tomará como base de su trabajo las distintas recomendaciones al respecto derivadas del ejercicio de autoevaluación según la norma de AENOR.

INTERRELACION CON OTROS INSTRUMENTOS

El ejercicio preliminar de autoevaluación con base en la norma de AENOR permitió también establecer interrelaciones entre éste y otros dos instrumentos analizados -y en su caso, implantados- por ISF como son:

- la Guía de transparencia y buenas prácticas de la Fundación Lealtad y
- el Procedimiento de calificación de ONGD de la Agencia española de cooperación internacional (AECI).

Con respecto al primero de ellos, el beneficio fue mutuo, pues las prácticas recomendadas por la norma de AENOR contribuyen de forma positiva al mantenimiento del cumplimiento de los requisitos de la Fundación Lealtad, y por otra parte, muchos de los procedimientos ya elaborados para cumplir los principios de esta Fundación, así como el informe sobre la organización que la F. Lealtad elabora periódicamente, facilitaron este ejercicio de autoevaluación y el análisis de ISF y, por tanto, permitieron situar de forma más precisa la posición de ISF respecto de la norma.

Con respecto al segundo de los instrumentos citados, el Procedimiento de calificación de ONGD de la AECI, la autoevaluación de ISF frente a la norma de AENOR facilitó a ISF (y anticipó en su caso) la preparación de algunos documentos, la mejora en la procedimentación de algunos procesos, etc., lo que contribuyó a cumplir con los

requisitos exigidos por la AECI para superar la puntuación mínima requerida en el procedimiento de calificación de ONGD. Hay que destacar que la AECI puntúa en su procedimiento la posesión por parte de la ONGD de certificaciones de calidad, lo que constituye otro de los argumentos a favor de realizar este ejercicio preliminar de autoevaluación, ya que en el futuro, a la hora de revalidar la acreditación concedida por la AECI a ISF, puede ser importante contar con la certificación de la norma de AENOR.

Otro de los efectos positivos de este ejercicio de autoevaluación fue sentar en ISF el precedente así como acumular experiencia en el proceso de implantación de normas de calidad con reconocido prestigio en el sector empresarial, en concreto, aquellas normas que cuentan con versiones adaptadas al entorno no lucrativo. De esta forma, y dados los beneficios obtenidos con la norma de AENOR, en la vocalía de calidad y acreditación se planteó la conveniencia de realizar un ejercicio similar sobre otra norma de calidad como es el Modelo EFQM de Excelencia, en su adaptación al sector público y organizaciones del voluntariado (descrito en el epígrafe 3.4), aprovechando el esfuerzo inicial que había supuesto el estudio de la aplicación de la norma de AENOR.

6.4.2 Involucración de Ingeniería Sin Fronteras en la “Guía de la transparencia y de la buenas prácticas de las ONG” de la Fundación Lealtad

6.4.2.1 Decisión sobre implantación

Junto a la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR, aparecía otra opción más inmediata, aunque menos formalizada que la anterior y cuya entidad responsable era una Fundación de reciente creación en ese momento, que consiste en la Guía de la Transparencia y de las Buenas Prácticas de las ONG, previamente analizada en el epígrafe 3.2.

Esta Fundación tiene como objetivo una iniciativa pionera en el sector en España que consiste en la elaboración de una Guía de la transparencia y de las buenas prácticas de las ONG que incluye a un grupo de organizaciones que, de forma voluntaria, están dispuestas a ser analizadas a partir de unos principios. Además esta Fundación se compromete a dar una amplia y cualificada difusión del análisis resultante a potenciales financiadores y voluntarios.

A finales del año 2002, la Fundación Lealtad ofreció a ISF la posibilidad de ser analizada e incluida en la primera edición de esta guía. En aquel momento, entre los miembros de la Junta directiva de ISF existía ya una predisposición y concienciación en esta materia lo que favoreció la introducción del instrumento. No obstante, se abrió previamente un proceso de análisis de las oportunidades y de los riesgos que comportaría acometer esta iniciativa así como la pertinencia de ser analizados por la Fundación Lealtad en ese mismo momento, tareas encomendadas a un comité integrado por personas contratadas y voluntarias, entre las que se encontraba la autora de esta tesis.

6.4.2.1.1 Implicaciones para ISF de la adopción de la Guía de la Transparencia de la Fundación Lealtad en función del resultado de la evaluación

El análisis previo realizado en el marco del proyecto de intervención consistía en estudiar las posibilidades reales de cumplimiento, por parte de ISF, de los nueve principios de transparencia y buenas prácticas (PTBP) que la Fundación propugna (Tabla 6.1) y en el caso en que se decidiera acometer esta alternativa, la Junta directiva debía fijar el momento de entrada.

Tabla 6.1: Principios de Transparencia y Buenas Prácticas de las ONG

- | |
|---|
| <p>1.- PRINCIPIO DE FUNCIONAMIENTO Y REGULACIÓN DEL ÓRGANO DE GOBIERNO</p> <p>2.- PRINCIPIO DE CLARIDAD Y PUBLICIDAD DEL FIN SOCIAL</p> <p>3.- PRINCIPIO DE PLANIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA ACTIVIDAD</p> <p>4.- PRINCIPIO DE COMUNICACIÓN E IMAGEN FIEL EN LA INFORMACIÓN</p> <p>5.- PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA EN LA FINANCIACIÓN</p> <p>6.- PRINCIPIO DE PLURALIDAD EN LA FINANCIACIÓN</p> <p>7.- PRINCIPIO DE CONTROL EN LA UTILIZACIÓN DE FONDOS</p> <p>8.- PRINCIPIO DE PRESENTACIÓN DE LAS CUENTAS ANUALES Y CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES LEGALES</p> <p>9.- PRINCIPIO DE PROMOCIÓN DEL VOLUNTARIADO</p> |
|---|

Fuente: Fundación Lealtad, 2008

Es decir, la Junta directiva de ISF se planteaba una doble posibilidad:

- someterse al análisis por parte de los consultores de la Fundación Lealtad para aparecer en el número 1 de la Guía de la transparencia, lo que suponía poner en marcha de inmediato todo el proceso de elaboración y entrega de documentos que aquella requería,
- o bien, esperar a ser analizados más adelante apareciendo como “pendientes de evaluación” en dicha primera guía, lo que permitía un mayor margen de tiempo para llevar a cabo el procedimiento de análisis diseñado por la Fundación Lealtad.

Los miembros de la Junta directiva valoraron las ventajas e inconvenientes que tendría seguir esta iniciativa. Entre las primeras podríamos citar el carácter de novedad en el sector junto con la seriedad y profesionalidad mostrada por la Fundación Lealtad; además, no aparecer en el primer número de la Guía podría tener efectos negativos. Por otra parte, un argumento a favor era el carácter de inmediatez frente al plazo previsto para la elaboración del instrumento anteriormente analizado, la norma “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR (aún siendo ésta una entidad de reconocido prestigio en este ámbito). Además, para la ONGD, esta iniciativa representaba un coste relativamente bajo puesto que la Fundación aporta el personal especializado en el análisis de la información y la ONGD únicamente debía recopilar y aportar ciertos

documentos y datos específicos (de tipo financiero, contable, de organización y de gobierno) siguiendo un documento-guía elaborado a los efectos por la Fundación Lealtad perfectamente detallado y de sencilla interpretación.

Este proceso serviría para la ONGD objeto de análisis como guía de referencia con respecto a los principios de transparencia y buenas prácticas formulados por la Fundación Lealtad. De esta forma, podría detectar aquellas áreas o aspectos en los que la organización precisara mejorar o incluso identificar brechas (*gaps*) de mayor importancia (como la falta de explicitación del proceso de selección de proveedores, empresas donantes, etc.).

A pesar de sus múltiples beneficios, la Junta directiva mostró ciertas reticencias, ante la posibilidad de aparecer en la Guía de la transparencia y las buenas prácticas de las ONG de la Fundación Lealtad con cumplimientos parciales o incumplimientos de sus principios, aún existiendo la posibilidad de añadir comentarios aclaratorios en ambos casos. Así, se formularon preguntas como: ¿Cuál sería el saldo resultante de la imagen de la ONG?, ¿convenía correr el riesgo a salir mal parados (aún con comentarios) a la alternativa de no participar en esta primera Guía? Por otra parte, se cuestionó si este mecanismo proporcionaría un mayor volumen de donantes y financiadores y de voluntarios, y en último caso, si este hecho es un indicativo de que la ONG funciona bien (o mejor que otras).

Así pues, se concluyó que sería positivo presentarse a ser evaluados si era altamente probable que esta valoración pública resultara positiva; en caso contrario, sería negativo. En consecuencia, se acordó realizar una primera autoevaluación interna del grado de cumplimiento y en función del resultado, optar o no a la evaluación externa.

6.4.2.1.2 Autoevaluación de ISF con el instrumento de la Fundación Lealtad para estimar el resultado probable

Para autoevaluar el grado de cumplimiento por parte de ISF de los principios de transparencia y buenas prácticas definidos por la Fundación Lealtad, la Junta directiva encargó a la doctorando la realización de un estudio (que forma parte del trabajo de campo de esta tesis doctoral) basado en la elaboración de gráficos de radar o araña para cada uno de los principios y subprincipios de transparencia (Tabla 6.1). Esto permitiría detectar la distancia de la posición de ISF en aquel momento respecto de los requerimientos exigidos por la Fundación.

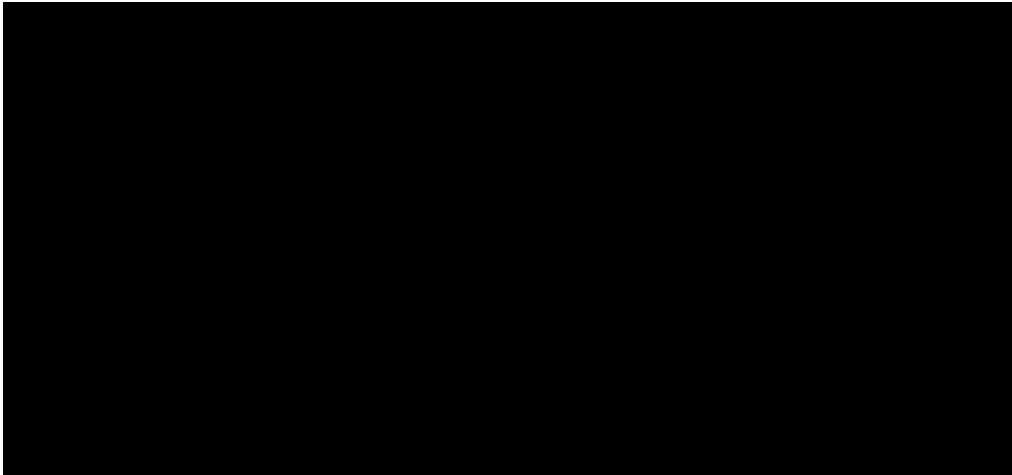
El análisis consistió en que las personas de ISF responsables de cada área analizada en los nueve principios de transparencia, valorasen de 1 a 3 los distintos subprincipios, según la siguiente escala:

1. No se cumple
2. Su cumplimiento exige cambios
3. Se cumple

A partir de esta valoración, se realizó un gráfico de radar para cada principio. Cada uno de estos radares permitía ver, una vez valorado cada subprincipio, el grado de cumplimiento por parte de ISF.

Así por ejemplo, para el primer principio de transparencia (Principio de funcionamiento y regulación del órgano de gobierno), la valoración por parte de los responsables de esta área en ISF de los 10 subprincipios consultados (del A al J), arrojó el siguiente resultado (Figura 6.2):

Figura 6.2: Radar para el primer principio de transparencia y buenas prácticas.



Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse, el funcionamiento y regulación del órgano de gobierno de ISF se acercaba casi en un 100% a los requerimientos exigidos por la Fundación Lealtad.

Análogamente, se realizó un análisis del grado de cumplimiento de los distintos tipos de información que la Fundación exigía según la siguiente tabla (Tabla 6.2):

Tabla 6.2: Información requerida por la Fundación Lealtad.

INFORMACIÓN GENERAL
INFORMACIÓN RELACIONADA CON LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO Y DIRECCIÓN
INFORMACIÓN RELACIONADA CON LOS PROGRAMAS O ACTIVIDADES
INFORMACIÓN RELACIONADA CON COMUNICACIÓN Y CAPTACIÓN DE FONDOS
INFORMACIÓN ECONÓMICA Y LEGAL
INFORMACIÓN RELACIONADA CON VOLUNTARIADO Y PERSONAL
INFORMACIÓN PARA LA FICHA DE LA ORGANIZACIÓN QUE SERÁ PUBLICADA EN LA GUÍA Y EN LA WEB

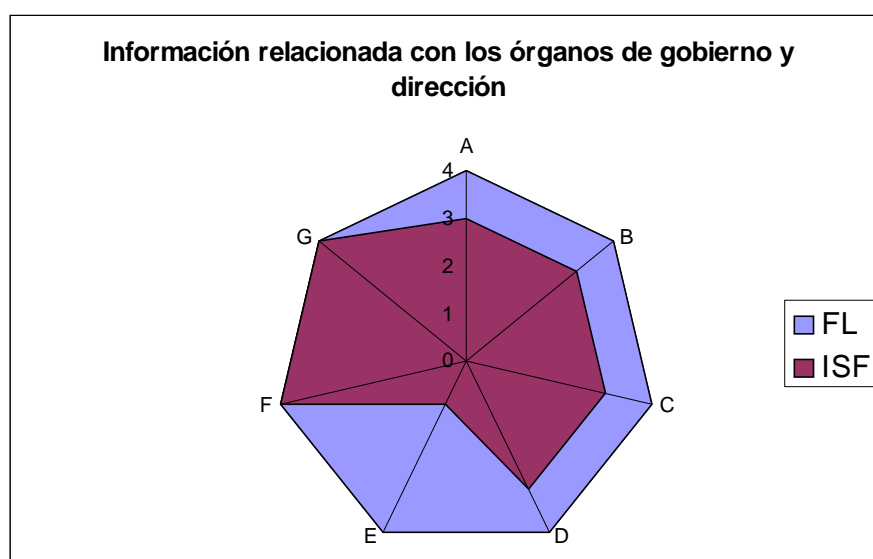
Fuente: Fundación Lealtad, 2008

Para obtener esta información, se entregó a los responsables de cada área consultada un cuestionario con los siguientes grados de valoración sobre la información requerida por la Fundación Lealtad:

1. No existe la información.
2. Existe la información pero de forma incompleta o similar respecto al requerimiento.
3. Existe la información pero está dispersa. Necesario recopilar la información para elaborar el documento.
4. Existe la información y está localizada y/o compilada en documentos.

Así, siguiendo el anterior ejemplo, el análisis realizado sobre la información requerida en el citado bloque tuvo el siguiente resultado (Figura 6.3):

Figura 6.3: Radar para el bloque de información relacionada con los órganos de gobierno y dirección.



Fuente: Elaboración propia

Este análisis se repitió de forma análoga para todos y cada uno de los principios y de los bloques de información requeridos por la Fundación Lealtad.

Por otra parte, además de conocer las implicaciones de adoptar este instrumento, ISF consideraba necesario valorar los distintos aspectos favorables y desfavorables derivados de la posible implantación de la Guía de la transparencia y de las buenas prácticas de las ONG de la Fundación Lealtad. Esta valoración aparece detallada a continuación.

6.4.2.1.3 Aspectos favorables y desfavorables de la implantación del instrumento

- a pesar de su reciente creación y de la existencia -en una parte importante de las organizaciones del sector de ONG- de dudas razonables sobre sus objetivos, intenciones y beneficio para estas organizaciones del estudio resultante, la Fundación Lealtad presentaba cierta credibilidad, seriedad e independencia de criterios, basadas entre otras cosas, en los credenciales fiables que muestra esta

entidad, en una imagen muy cuidada y además cuenta con personal especializado procedente del mundo de la consultoría y de la gestión de Entidades No Lucrativas. Además, en su breve experiencia consistente en el análisis realizado sobre una muestra pequeña de ONG recogido en la guía 0, las severas evaluaciones de algunas entidades así como la experiencia positiva de otras a las que ISF consultó, jugaron a favor de la entrada en este instrumento.

Sin embargo, también se cuestionó la representatividad del estudio pues la Fundación Lealtad sólo analiza en su primera guía a cuarenta ONG, aunque pretende llegar a 200, mientras que en España se calcula la existencia de más de 11.000 organizaciones de acción social y cooperación al desarrollo. Si bien, la Fundación Lealtad argumenta que la muestra de estudio sí es representativa en tanto que supone el 20% del presupuesto del sector, al haberse analizado algunas de las organizaciones más importantes.

Por otra parte, y como argumento en contra, se criticó el limitado alcance de su análisis: la propia Fundación reconoce que no tiene la capacidad suficiente para extender su estudio directamente a las acciones sobre el terreno, si bien, tratará, cuando tengan mayor dimensión, de utilizar sistemas de evaluación que lo permitan.

- la Fundación Lealtad, como afirman en su Guía de transparencia, no pretende hacer una auditoría ni publicar un ranking de ONG, ni hacer juicios de valor sobre la importancia de que una organización cumpla o no (o parcialmente) alguno de los principios que define, lo que confería una cierta imparcialidad/objetividad, al menos de partida, al instrumento.
- la participación en la Guía de la transparencia y las buenas prácticas de las ONG es voluntaria y su análisis es gratuito. Además, una vez elaborado el informe a la luz de sus nueve principios, la Fundación Lealtad establece un plazo para rectificaciones o comentarios, por parte de la ONG analizada, que pueden aparecer en la Guía. Esto abría una vía para la explicación de los posibles incumplimientos, en caso de que existieran, que se valoró de manera positiva por los miembros de la Junta directiva.
- además de las ventajas propias de la aplicación de un instrumento de este tipo (como detectar áreas de mejora, identificar *gaps* o conseguir un mayor volumen de socios), los miembros de la Junta directiva se plantearon la importancia de no olvidar/considerar tanto los costes directos (principalmente de personal) y de imagen (como consecuencia de un mal resultado) como las consecuencias de no acometer esta alternativa más inmediata.
- en un primer momento, entre los miembros de la Junta directiva consultados ya existía la impresión de que ISF cumpliría todos los principios, hecho que quedó confirmado a partir del análisis del grado de cumplimiento de los principios de la Fundación Lealtad por parte de ISF, descrito anteriormente.
- por otra parte, la Junta directiva pensó que, el propio ejercicio de acometer el proceso de análisis ya era muy interesante para aprender y mejorar el funcionamiento de la organización (“organización que aprende”).

- el proceso de elaboración y entrega de la documentación exigida por la Fundación requería un esfuerzo que sería el mismo para los dos momentos de entrada contemplados, por tanto, y dada la importancia que la Junta directiva confería ya en aquel momento a este tipo de instrumentos (en las reuniones del citado organismo previas a la toma de la decisión, se venía resaltando la relevancia de la certificación y, sobre todo, de la autoevaluación para ISF), se decidió la opción más completa e inmediata.

6.4.2.1.4 Decisión sobre implantación de la Guía de transparencia y buenas prácticas de las ONG en ISF

Los resultados obtenidos en los anteriores análisis permitieron comprobar la baja dispersión existente entre los requerimientos solicitados por los analistas de la Fundación Lealtad y la situación en ese momento de Ingeniería Sin Fronteras.

Tras varios debates suscitados en el seno de la Junta directiva y, una vez analizados detenidamente los resultados derivados del análisis del grado de cumplimiento de los principios y requerimientos objeto del proyecto de intervención, la decisión tomada por sus miembros fue seguir la primera opción señalada anteriormente, es decir, se consideraba valioso aparecer (y como evaluados) en la primera Guía de la Transparencia de la Fundación Lealtad.

A partir de esta decisión, la Junta directiva encomienda a la doctoranda la coordinación y planificación de todo el proceso junto con la ayuda del responsable de auditorías, control presupuestario y contabilidad. Como garantía para obtener una evaluación positiva en la Guía 1 la Junta directiva exigió que, desde las estrategias más generales hasta las actividades del día a día, estuvieran perfectamente planificadas y documentadas. Asimismo, este órgano indicó y comunicó a todos los coordinadores de área de ISF que dieran prioridad máxima al proceso. El presidente de la asociación debía firmar, además, un convenio de colaboración con la Fundación Lealtad aceptando sus condiciones.

Tras la formulación de varias consultas por parte de ISF sobre la interpretación de algunos de los principios de transparencia se procedió a la elaboración y entrega de la documentación pertinente a los consultores de la Fundación Lealtad, los cuáles realizaron visitas y entrevistas a las instalaciones de la ONGD en Madrid.

Siguiendo la política de gestión de conocimiento de la asociación, se procedió al registro y documentación de todo el proceso de preparación y presentación de documentos en las distintas sedes existentes en aquel momento. Esto facilitó enormemente la preparación para ulteriores análisis, no sólo de la propia Fundación Lealtad, sino también, para otros instrumentos como el Procedimiento de calificación de la AEI o la simulación de implantación de la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR.

6.4.2.2 Implantación en ISF de la Guía de la transparencia y las buenas prácticas de las ONG de la Fundación Lealtad

Una vez que Ingeniería Sin Fronteras tomó la decisión de someterse al análisis de la Fundación Lealtad, crea un equipo de trabajo específico -coordinado por la autora de esta tesis doctoral-, a quien responsabiliza de elaborar y suministrar la información requerida en formato y tiempo oportuno.

El resultado obtenido fue el total cumplimiento de los nueve principios de transparencia y buenas prácticas. En diciembre de 2002, la Fundación Lealtad editó la Guía 1 de la transparencia y las buenas prácticas de las ONG, la cual, incluía un informe realizado sobre Ingeniería Sin Fronteras referido a datos de 2001.

El documento, elaborado por los consultores de la Fundación, recogía además un análisis pormenorizado de las características de la organización como descripción, ámbitos de actuación o numerosos ratios de gastos, ingresos y personal contratado y voluntarios. Este informe aparece, además, publicado en la página Web que la Fundación Lealtad diseñó para dar a conocer las distintas ONG analizadas (www.fundacionlealtad.org).

Aunque el resultado inicial del documento elaborado por la Fundación fue satisfactorio para ISF, esta entidad habilitó un período para introducir comentarios al informe resultante. La Junta directiva hizo constar en acta el agradecimiento por la rapidez y el esfuerzo realizados por todos los miembros involucrados en este proceso, al tiempo que no dudó en reconocer la relevancia tanto del instrumento como de los resultados obtenidos, por lo que decidió ponerlos en conocimiento de todos sus financiadores y colaboradores. Por esta razón, ISF realizó además un importante envío de la Guía 1 de la Transparencia y Buenas Prácticas de las ONG.

6.4.2.3 Implicaciones para ISF de la implantación de la Guía de la transparencia de la Fundación Lealtad. Involucración en la evolución del instrumento

Como se ha señalado anteriormente, uno de los primeros efectos positivos de la consideración de este instrumento, incluso, antes de tomar la decisión de adoptarlo, fue el aprendizaje y la mejora del funcionamiento interno de ISF derivados del propio ejercicio de análisis del instrumento en sí, al detectar áreas de mejora en ISF así como directrices que mejorarían la gestión de la asociación y que sería interesante seguir independientemente de la implantación del instrumento.

Otra de las ventajas obtenidas, en este caso, al final del proceso de implantación del instrumento, fue el registro y documentación de todo el proceso de preparación y presentación de documentos. Esto facilitaría la presentación posterior a otros instrumentos (como el Procedimiento de calificación de la AECEI o la simulación de implantación de la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR) contribuyendo así a mejorar la gestión de conocimiento de la asociación.

Una vez que la Junta directiva tomó la decisión de adoptar este instrumento y formar parte de la Guía de la transparencia y la buenas prácticas, uno de los efectos positivos inmediatos de este proceso fue la utilización de los documentos elaborados por requerimiento de la Fundación Lealtad (por ejemplo, la actualización del mapa de voluntarios y grupos a los que pertenecen o el proceso de selección y formación del voluntariado), para la actualización del Manual de organización que se estaba preparando en esos momentos y en el que la autora de esta tesis también participaba. Además, este mismo material junto con el aprendizaje obtenido en el proceso de análisis por la Fundación Lealtad, sirvió para inspirar y facilitar el proceso de diseño y debate de la planificación estratégica de ISF para los siguientes períodos como se expone en el epígrafe 6.6.

Por otra parte, y como se apuntó anteriormente, uno de los objetivos de la Fundación Lealtad es utilizar la información que las propias ONG les proporcionan, para facilitarles el contacto con los potenciales financiadores (con quienes firman acuerdos de colaboración) tratando de establecerse como un interlocutor-intermediario entre el sector de las ONG y las empresas. La incorporación de ISF en la Guía 1 abre una nueva vía de colaboración con financiadores privados, pues las empresas que firmaron un convenio con la Fundación se comprometen a participar en los proyectos y actividades desarrollados por las organizaciones incluidas en las guías de la transparencia, bien en forma de financiación económica, bien aportando horas de trabajo de sus empleados.

La oportunidad de colaboración que suponía este instrumento impulsó y enriqueció el debate que en esos mismos momentos se celebraba en ISF en torno a la colaboración con las empresas. Así, el Grupo de financiación privada tomó en cuenta esta alternativa planteándose, además, estudiar con mayor profundidad todas las formas posibles de colaboración con empresas, para lo cual se definió cada una de las figuras (patrocinio, colaboración puntual, socio...), se redactó un convenio a firmar por éstas que incluía los compromisos y beneficios de dicha colaboración, etc. Tanto en los debates del Grupo de financiación privada como en la preparación de una ponencia informativa a los miembros de la Junta directiva de todas las asociaciones de ISF en España (que forman parte de la Federación de Ingeniería Sin Fronteras), aportó su trabajo la autora de esta tesis doctoral.

Los resultados de los análisis de la Fundación Lealtad se publican tanto en forma de guía impresa como a través de su página Web. En ella, aparecen informes detallados sobre las ONG analizadas, y un resumen del grado de cumplimiento de sus principios de transparencia y buenas prácticas. Este fácil acceso a los informes así como la amplia difusión de los trabajos de la Fundación Lealtad (envío de la guía a distintos agentes sociales, empresas, instituciones..., artículos en prensa, etc.), hicieron que ISF se planteara la relevancia de no incumplir ningún principio de transparencia y buenas prácticas a partir de la aparición en la primera guía, no sólo porque sería negativo para el funcionamiento de la propia organización sino porque este instrumento constituye una buena tarjeta de presentación ante financiadores actuales y potenciales (tanto socios como empresas, instituciones públicas, etc.) y voluntarios de la ONGD. Por otra parte, un incumplimiento en las siguientes ediciones de la Guía de transparencia tendría un alto coste de imagen si se tiene además en cuenta la potencia del instrumento.

Así pues, uno de los resultados inmediatos observados fue el incremento en la confianza depositada por los distintos aportadores de fondos en ISF, hecho constatado por el

Grupo de financiación privada, quien encontró en la Guía de transparencia un importante apoyo para sus labores de *fundraising* o captación de fondos.

Por tanto, y a partir de esta primera implantación del instrumento Guía de la transparencia y las buenas prácticas, la Junta directiva se plantea realizar un seguimiento de los aspectos analizados por la Fundación, prestando especial atención a aquellos puntos en los que ISF pudiera tener un mayor riesgo de incumplimiento. Así, por ejemplo, se observa muy de cerca el cumplimiento de las recomendaciones de la Fundación Lealtad en cuanto al ratio de financiación por parte de un solo financiador - punto en el que la mayor parte de las ONG presentan debilidad- o también en cuanto a realizar un seguimiento del proceso de contratación de proveedores. Además, se tuvo en cuenta los requerimientos de la Fundación Lealtad en la elaboración de presupuestos del período siguiente.

Otra de las implicaciones sobre el comportamiento de ISF una vez adoptado este instrumento hace referencia al voto de confianza que sobre los sistemas de gestión de calidad deposita su Junta directiva. El convencimiento de que la calidad debe formar parte del desarrollo diario de la ONGD se materializa en la creación, en primer lugar, de un grupo de trabajo de gestión de calidad en ISF, coordinado por la autora de esta tesis doctoral, en lo que sería el germen de la futura vocalía de Calidad y Acreditación dentro de la Junta directiva.

En esta línea, ya en años posteriores, la Junta directiva encomienda a la vocal de Calidad y Acreditación, la elaboración de un sistema de seguimiento proactivo del cumplimiento de los principios de la Fundación Lealtad, proceso que forma parte del proyecto de intervención de esta tesis doctoral y cuyo desarrollo queda recogido en el epígrafe 6.5.

También hay que destacar la participación de la doctoranda en la evolución del instrumento de la Fundación Lealtad en dos ocasiones. En primer lugar, en 2003, cuando la Fundación Lealtad realiza una encuesta de satisfacción a todas las organizaciones analizadas en el número 1 de su Guía, con el fin de mejorar el proceso en siguientes ediciones. En la encuesta, las organizaciones analizadas tenían la oportunidad de evaluar el proceso de trabajo y a los analistas de la Fundación Lealtad. Asimismo, incluía una solicitud de sugerencias en relación a los Principios de transparencia y buenas prácticas, donde la autora de esta tesis, desde la vocalía de calidad de ISF realizó un conjunto de aportaciones al respecto.

La segunda participación en el instrumento se produjo en junio de 2008, con motivo de una propuesta de revisión de los Principios de transparencia y buenas prácticas lanzada por la Fundación Lealtad.

Las aportaciones realizadas en ambas ocasiones por la doctoranda son objeto del proyecto de intervención en instrumentos recogido en el epígrafe 5.2.

En este apartado, se ha analizado la Guía de la transparencia y las buenas prácticas de las ONG de la Fundación Lealtad la cuál ha conseguido introducirse en el sector como un instrumento ágil y plenamente operativo, con bajo coste de participación y que ofrece un interesante potencial como instrumento para facilitar la relación con donantes

y financiadores, y con la sociedad, en general. Estas ventajas deben sopesarse frente a la menor representatividad que ostenta la Fundación Lealtad, que lleva a una parte del sector a cuestionar su legitimidad. También se han explicado el proceso de implantación de este instrumento en ISF y las implicaciones derivadas de acometer esta alternativa más inmediata que la norma en curso elaborada por AENOR.

6.4.3 Involucración de Ingeniería Sin Fronteras en el Procedimiento de calificación de ONGD de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)

A diferencia de los instrumentos anteriormente contemplados, el Procedimiento de calificación de ONGD viene impuesto por uno de los financiadores más importantes de estas organizaciones, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

En el epígrafe 3.3 se describía el Procedimiento de ONGD calificadas desarrollado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (en adelante AECI) a través del cual se establece una metodología que permite a las ONGD españolas acceder a los Convenios de Colaboración que esta institución establece para intentar cumplir sus objetivos de cooperación al desarrollo internacional. Las bases reguladoras de dichos convenios están recogidas en la Orden AECI 1303/2005, de 27 de abril, donde se establece que “únicamente tendrán acceso a la subvención contempladas en los Convenios de Colaboración aquellas ONGD que resulten acreditadas como “ONGD calificada” por la AECI”.

Uno de los objetivos que la AECI persigue es impulsar el proceso de implantación de la calidad en las ONGD españolas (literalmente, en su Procedimiento de Calificación, cita “acercar la Cultura de la Calidad al sector no gubernamental español”), al tiempo que se quiere propiciar un marco de reflexión en el sector. Con estos y otros objetivos perseguidos y expuestos en el apartado anteriormente citado, la AECI pretende contribuir al fortalecimiento del sector de las ONGD españolas dedicadas a la cooperación internacional.

6.4.3.1 Decisión sobre implantación por ISF del instrumento de la AECI

El interés que Ingeniería Sin Fronteras venía mostrando sobre la cultura de la gestión de la calidad, especialmente desde el año 2002, y que materializó al crear más tarde en el órgano de gobierno de la asociación -su Junta directiva- una vocalía de Calidad y Acreditación, se acentúa con la incorporación como propósito estratégico para el área de Calidad la prospección de aquellos sistemas de gestión de la calidad más adecuados para el entorno no lucrativo y, en especial, para las peculiaridades y momento de madurez de la asociación. Asimismo, se establece como objetivo adoptar, con las mayores garantías, el conjunto de herramientas de gestión de calidad que contribuyan de manera efectiva a la consecución de su misión, visión y objetivos.

Siguiendo esta orientación y teniendo en cuenta que la AECI es uno de los principales financiadores (en aquel período, año 2005, fue el segundo de mayor importancia, detrás

de la financiación local y autonómica, representando el 23 % de la financiación total) con quien además ISF tiene en esos momentos cierta experiencia de trabajo conjunto, se consideró de gran importancia acometer el Procedimiento de Calificación de ONGD propuesto por la AECI en 2005.

Por otra parte, hay que destacar una diferencia fundamental entre este instrumento y los considerados anteriormente por ISF, como es que el Procedimiento de Calificación de ONGD de la AECI constituye una exigencia del financiador como condición necesaria para que las ONGD puedan acceder a los Convenios de Colaboración. Por tanto, existe una obligatoriedad a la hora de incorporar este instrumento o, lo que es lo mismo, la implantación del instrumento viene impuesta por la “cadena de suministros” (en terminología equivalente en el mundo lucrativo) como un mínimo exigible para acceder a su financiación.

6.4.3.2 Implantación en ISF del Procedimiento de Calificación de ONGD de la AECI

El proceso de implantación en ISF del instrumento de la AECI desarrollado en 2005 por su Vocalía de calidad y acreditación -en el marco de este proyecto de intervención- constó de las siguientes seis fases:

6.4.3.2.1 Primera fase: Análisis del instrumento y previsión de implicaciones. Caracterización de ISF como ONGD especializada

La Junta directiva de ISF nombró una comisión para analizar el instrumento de la AECI formada por el Equipo directivo (compuesto en aquel momento por los directores de Organización, de Programas y de Estudios y Campañas) junto con la autora de esta tesis como vocal de Calidad y Acreditación de ISF a quien, además, encomendó la coordinación del proceso de prospección, y en su caso, de adopción del Procedimiento de Calificación de la AECI.

Además, esta comisión debía analizar previamente las consecuencias que la adopción de este instrumento podría suponer para la vida de ISF, de modo que el cumplimiento o incumplimiento del procedimiento de la AECI era contemplado a priori como un examen del ritmo de crecimiento que ISF había experimentado hasta el momento (exponencial en los últimos años).

Es decir, si se cumplía, ISF se vería abocada a adoptar una estructura que permitiera gestionar eficientemente la importante fuente de financiación que supone entrar en los Convenios de Colaboración (con horizonte temporal a largo plazo). En caso contrario, habría que plantearse la obligación de mejorar, y el procedimiento debería indicar en qué áreas. O bien, también podría surgir el debate de cuál debe ser el tamaño mínimo eficiente de ISF (independientemente de la tendencia en el sector de presentarse a todas las financiaciones posibles). Por otra parte, en caso de incumplimiento, habría que plantearse la opción de presentarse en consorcio con otra u otras ONGD de gran tamaño que sí cumplieran el procedimiento, a modo de subcontratación de la especialidad de ISF en tecnología para el desarrollo humano (TpDH).

Una vez consideradas estas reflexiones previas, la primera misión de esta comisión consistió en revisar con profundidad el “Manual de Procedimiento para Calificación de ONGD - Manual de autoevaluación para ONGD especializadas” (descrito en el apartado 3.3), que constituía el documento base necesario para conocer detalladamente el proceso. Esto permitía organizar el trabajo necesario para lograr que ISF alcanzara la denominación de ONGD calificada obteniendo además la posibilidad de presentarse a los Convenios de colaboración de la AECI.

La Agencia española de cooperación internacional elaboró dos versiones del Manual de Procedimiento para Calificación de ONGD, uno para organizaciones de mayor tamaño y experiencia en el mundo de la cooperación internacional y otro específico para ONGD especializadas. Dadas sus características, ISF analizó el segundo, donde la exigencia del cumplimiento de algunos requisitos -especialmente de los criterios previos- es más relajada y más adecuada a las organizaciones de tamaño mediano como es el caso.

Esta cuestión, la caracterización de una asociación como ONGD especializada, ya supuso un debate tanto en ISF como en otras organizaciones de la Coordinadora estatal de ONGD en el momento de lanzamiento del borrador de este Procedimiento en el mes de mayo de 2005. Muchas de estas organizaciones se mostraron en desacuerdo con el concepto de la AECI sobre lo que debía ser una “ONGD especializada”. O lo que es lo mismo, estas organizaciones sí coincidían con la Agencia en la necesidad de encontrar un criterio que distinguiera las ONGD de mayor tamaño y con más medios y, por tanto, con mayor capacidad de actuación, de las más pequeñas aunque no por eso menos eficaces, si bien, no se estaba de acuerdo con los criterios por los cuales la AECI establecería esta distinción.

Así, y como se ha expuesto detalladamente en el epígrafe 3.3, el borrador del Procedimiento para calificación de ONGD de la AECI utilizaba inicialmente dos variables (los sectores de intervención y la presencia geográfica) para definir la especialización de una organización. ISF, junto con otras organizaciones (por ejemplo, las pertenecientes al sector de la salud), consideró que este criterio perjudicaba arbitrariamente a aquellas ONGD especializadas no en función de los sectores destinatarios de la ayuda -como proponía en primera instancia la AECI- sino en función de los medios de aplicación (como la tecnología para el desarrollo), como ocurre en ISF especializada en agua, saneamiento, TIC, energía y desarrollo agropecuario.

La no consideración de la especialización en función de los medios impediría a ISF (y con toda seguridad a otras organizaciones) desarrollar su estrategia de focalización en su competencia nuclear como se expone en el epígrafe 6.6, cortando así una de las vías más eficientes hacia la consecución de la misión y objetivos de las ONGD.

En ese caso, ISF se planteó qué vías existían para no ser excluidos del Procedimiento de la AECI en caso de mantenerse la definición inicial de especialización. Efectivamente, en ese supuesto, este mecanismo forzaría a las ONGD pequeñas y no especializadas -según los criterios iniciales de la AECI- a aliarse con otras organizaciones para presentarse en consorcio a los Convenios de cooperación de la mano de una ONGD grande y calificada. Y esto reforzaría la estrategia de focalización, es decir, basada en la especialización o el desarrollo de unas capacidades distintivas que la ONGD de mayor tamaño no tuviese y que necesitase “subcontratar” a una organización pequeña pero experta, como en este caso ocurre, en tecnología.

Finalmente, y una vez caracterizada la identidad de ISF según los criterios de la AECI y tras comprobar que la redacción definitiva del Procedimiento sí incluía la propuesta de criterio alternativo de clasificación como ONGD especializada en función de los medios empleados (en el caso de ISF, la Tecnología para el desarrollo humano), se procedió a analizar minuciosamente los requisitos y documentación exigidos.

6.4.3.2.2 Segunda fase: Estudio de la documentación y requisitos solicitados por la AECI. Metodología de trabajo

El procedimiento de calificación definitivo, publicado en el BOE de 17 de junio de 2005, desarrolló el denominado *Manual de Procedimiento para Calificación de ONGD - Manual de autoevaluación para ONGD especializadas* que junto con una documentación de apoyo permitirá a la AECI comprobar los datos proporcionados por la ONGD en una revisión que se realizará en la sede de la propia organización.

Este Manual, que ha sido descrito en el epígrafe 3.3 de esta tesis dedicado a analizar los distintos instrumentos de gestión de calidad, se articula en tres fases:

- Fase I: Criterios Previos de Calificación
- Fase II: Valoración Cuantitativa
- Fase III: Valoración Cualitativa

Además, el Manual recoge los dos anexos siguientes:

- Resultados de la autoevaluación de subcriterios (cualitativos y cuantitativos).
- Lista de comprobación de documentos aportados.

Por tanto, el manual de procedimiento constituye una “Memoria de Autoevaluación que deberán cumplimentar todas las entidades que deseen iniciar el procedimiento de Calificación de ONGD”, siendo ésta una de las indicaciones del propio Procedimiento de calificación de la AECI. Para el equipo coordinador del trabajo de presentación de ISF al Procedimiento de la AECI este manual fue el documento base para la organización de tareas de preparación de documentación y requisitos, razón por la cuál se procedió a su estudio detallado.

Respecto a la fase I, el Manual de Procedimiento para Calificación de ONGD - Manual de autoevaluación para ONGD especializadas recoge ocho criterios previos de calificación, cinco de naturaleza jurídico-legal y otros tres de tipo operativo. Estos criterios son de tipo “pasa-no pasa”, por tanto, de obligado cumplimiento.

Para las ONGD especializadas, se rebaja la exigencia de algunos de los requisitos con respecto a la categoría general, en concreto, en los criterios de naturaleza operativa:

- Criterio 2.3: “¿Ha realizado la ONGD en los últimos ocho años un mínimo de ocho intervenciones de cooperación al desarrollo, cuatro de ellas, al menos, con financiación de la AECI en cualquiera de sus convocatorias?”, mientras que las

ONGD no especializadas han de haber realizado 24 intervenciones de cooperación, al menos 8 con financiación AECI.

- Criterio 2.4: “La plantilla media de la ONGD durante cada uno de los últimos cinco años ha sido de al menos siete trabajadores”, siendo de 10 en las ONGD no especializadas

Además, se elimina el criterio 2.1 “Haber gestionado 14 millones de euros en los últimos 8 años”.

Tras comprobar que ISF cumplía los criterios de obligado cumplimiento específicos para ONGD especializada se procedió a analizar las fases II y III del procedimiento. En el análisis minucioso de cada uno de los bloques temáticos de la valoración cuantitativa y cualitativa, se decidía qué área, persona o grupo de personas (tanto contratadas como voluntarias) podrían estar mejor posicionadas para la preparación de cada uno de los requisitos y documentos exigidos.

Se establecieron además los plazos y la metodología que permitiría alcanzar con éxito la presentación de ISF al Procedimiento de la AECI, teniendo en cuenta que la fecha máxima de entrega era el 1 de agosto de 2005.

6.4.3.2.3 Tercera fase: Organización de tareas desde la Vocalía de calidad y acreditación

A partir de esta primera reunión preparatoria, la labor de la vocal de Calidad y Acreditación de ISF consistió en elaborar un cuadro de asignación de tareas y responsabilidades que recogía todos los criterios y subcriterios desarrollados en el Procedimiento así como las personas encargadas de preparar cada tarea. Además se incluía la puntuación de cada apartado.

Respecto a las personas asignadas a cada bloque se establecieron dos niveles de responsabilidad:

- operativa: referido a las personas que debían preparar y/o redactar los documentos justificativos o recopilar la información necesaria, y
- de coordinación: de forma que para cada bloque temático existía un director o en su caso, un vocal en la Junta directiva, responsable último de la recopilación y/o preparación y coordinación del trabajo correspondiente.

6.4.3.2.4 Cuarta fase: Reparto de tareas y posterior recopilación. Traspaso de resultados y consolidación (Vocalía de calidad y acreditación)

Una vez confeccionado el mapa de tareas y las personas responsables se pone en marcha, vía correo electrónico, la petición de documentos y la preparación de cada bloque.

El tipo de tareas a realizar fue variado: redacción de partes descriptivas, cálculo de ratios, búsqueda de documentos acreditativos, cálculo de los resultados de la autoevaluación, así como recopilación, numeración y ordenación de los documentos físicos.

A partir de la información recopilada o elaborada, los directores -o en su caso, los responsables de cada bloque de tareas- realizan la autoevaluación propuesta en el Manual de Procedimiento.

Posteriormente, en una reunión por pares entre la Vocal de calidad y acreditación y cada uno de los directores, se produce la entrega de toda la información (textos elaborados) y documentación requerida (actas de la Junta directiva, etc.) en cada apartado del Manual de Procedimiento. En algunos criterios que presentaron ambigüedad en su interpretación hubo que tomar de forma conjunta la decisión sobre qué lectura adoptar.

A medida que se recibía la documentación física requerida se iba cumplimentando la “Lista de comprobación”. A cada documento se le asignó en esta Lista de comprobación un número (se recopilaron un total de 62 documentos) que después se consignaría en el documento físico. Todos estos documentos fueron ordenados en carpetas de forma correlativa para presentar a la AECI. Se tomó la decisión de numerar cada uno de estos documentos e incluir en el anexo esta numeración para facilitar a la AECI la localización de dichos documentos.

Posteriormente se procedió a consolidar la documentación e información requerida por la AECI para cumplimentar tanto las distintas fases -cuantitativa y cualitativa- del Manual de Procedimiento como el anexo I “Resultados de la autoevaluación”. El propio Manual permite introducir una X en la casilla adecuada (o tachar en su caso) según el grado de cumplimiento en cada requisito lo que permite calcular la puntuación para cada subprincipio.

El documento final consolidado y los documentos físicos recopilados son finalmente depositados en la AECI por la Directora de Organización de ISF.

6.4.3.2.5 Quinta fase: Análisis en ISF de los resultados de la autoevaluación y recepción en sede de los técnicos de la AECI

Una vez realizada la autoevaluación a partir de todos los datos necesarios, la valoración global resultante de ISF fue de 90,446 sobre 100 puntos, según nuestra estimación, correspondiendo a la valoración cuantitativa 35,576 de 40 puntos (88,94%), y a la cualitativa: 54,87 de 60 puntos (91,45%). En cada una de las valoraciones ISF cumple el mínimo exigido (24 y 36 puntos, respectivamente), así como en la valoración global, donde el techo inferior marcado por la AECI es de 60 puntos.

Por tanto, y aún con la salvedad de que se trataba tan sólo de una autoevaluación y que, por consiguiente, estaba a esperas de correcciones o rectificaciones por parte de la AECI, el equipo coordinador de la presentación de ISF al Procedimiento de Calificación de ONGD mostró su satisfacción tanto por los resultados obtenidos como por el buen funcionamiento del proceso de recogida y elaboración de la información y de los documentos necesarios. Indudablemente, la experiencia acumulada en procesos

anteriores de gran similitud (en especial, la preparación para el análisis por parte de la Fundación Lealtad) había contribuido a este buen resultado inicial.

Tres meses después de la entrega de la documentación, ISF recibió la visita de los técnicos de la Agencia española de cooperación internacional, quienes realizaron en la propia sede de la ONGD varias consultas sobre algunos aspectos de la autoevaluación. Los interlocutores por la parte de ISF fueron los miembros de la comisión formada por los tres directores y la Vocal de calidad y acreditación, órgano creado por la Junta directiva para coordinar este proceso.

En esta reunión, el personal de la AECI comunicó que ISF sí había cumplido la puntuación mínima exigida. Sin embargo, en ningún momento ISF tuvo conocimiento ni de la puntuación exacta alcanzada ni de los requisitos incumplidos. La inexistencia, por tanto, de lazos de *feedback* sobre el proceso no permitió a ISF llevar a cabo acciones, bien de mejora, bien de seguimiento, de aquellos aspectos con puntuación más cercana al mínimo exigido.

Por otra parte, los técnicos de la AECI reconocieron haber modificado la normativa a partir de la aportación de ISF respecto de la acreditación como “ONGD calificada” para un sector de especialización.

Por último, el personal de la Agencia de Cooperación reconoció la seriedad y la alta calidad del trabajo que ISF venía desempeñando a lo largo de los años de colaboración con la AECI, no sólo por sus apreciaciones, sino también, a partir de la opinión vertida por otras ONGD con las que ISF había tenido colaboraciones tecnológicas.

6.4.3.2.6 Sexta fase: Concesión de la acreditación como “ONGD calificada”. Diseño de la relación de colaboración con la AECI

La resolución de 28 de octubre de 2005, de la Presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional, por la que se publica la concesión de acreditaciones como “Organización No Gubernamental de Desarrollo Calificada” recoge dos listas de ONGD: la primera de ellas, incluye veinte ONGD que “han obtenido la acreditación como «ONGD Calificadas»” con carácter general, mientras que la segunda, consta de seis organizaciones acreditadas como «ONGD Calificadas» para los sectores de especialización relacionados en dicho listado.

En el caso de Ingeniería Sin Fronteras, el sector de especialización asignado es el de la Tecnología.

Es sorprendente el bajo número de ONGD que han obtenido esta calificación, puesto que son más de 500 las ONGD registradas en España y más de 100 las que han tenido alguna relación con la propia AECI. Sin embargo, sólo 38 ONGD se presentaron al Procedimiento de calificación, siendo 26 las organizaciones que cumplieron la puntuación mínima según los requisitos impuestos por la AECI.

A partir de la concesión a las ONGD de la acreditación como entidades calificadas, se abre un proceso de concurrencia competitiva, en el que todas ellas, negocian con la AECI el acceso a los Convenios de cooperación al desarrollo (instrumento de la política

oficial al desarrollo descrito con detalle en el epígrafe 3.3 de esta tesis doctoral) a través de propuestas de programas e intervenciones de desarrollo.

La convocatoria de Convenios de cooperación al desarrollo con fondos de 2006 a las que accedieron las ONGD calificadas tenía la siguiente estructura:

- se abrieron excepcionalmente dos convocatorias de convenios, ya que en otros años existirá una única convocatoria anual,
- en la primera convocatoria se asignó un monto de 40 millones de euros y
- en la segunda convocatoria el monto asignado fue de 20 millones de euros.

Junto a las anteriores, la AECI también abre una convocatoria para Proyectos de cooperación al desarrollo, con requisitos diferentes a los exigidos en los Convenios, con una asignación única de 30 millones de euros y que no es incompatible con la aprobación de convenios.

Previo a la publicación de la convocatoria, las ONGD acreditadas que optan a un convenio, deben solicitar entrevistas conjuntas con las Direcciones generales que tengan relación con su propuesta (D.G. Geográficas, D.G. Cooperación Horizontal, Gabinete técnico, etc.). En estas sesiones se estudian las propuestas de convenios que hagan las ONGD y las que proponga directamente la AECI. Esta propuesta deberá fijar, al menos:

- Área geográfica de intervención
- Sector o sectores
- Áreas temáticas
- Instrumentos
- Población Beneficiaria
- Monto estimado
- Duración del Convenio

Los títulos de las propuestas acordadas se publican en el BOE, dejando un plazo estimado de un mes para recibir las propuestas de convenio de las ONGD. Se trata de una convocatoria de libre concurrencia a la que pueden presentarse únicamente las ONGD acreditadas.

La convocatoria a Convenios de cooperación al desarrollo establece una limitación: una ONGD no podrá recibir más de cinco millones de euros al año de la AECI en todas las modalidades, si bien, puede presentarse de forma independiente o en consorcio, al número de convenios que desee.

El Convenio tiene una duración máxima de cuatro años y permite la solicitud en solitario o en consorcio con otras ONGD, potenciando así la colaboración y el trabajo en red entre estas organizaciones. En este caso, como mínimo, la ONGD cabeza del consorcio ha de estar calificada.

Una vez resuelta la convocatoria por parte de la AECI unos tres meses después, se firma un convenio entre la ONGD y la AECI y se abre un período de formulación del Convenio de cuatro meses, cuyos gastos son cubiertos por el propio convenio.

Ingeniería sin Fronteras, por su parte, se planteó la doble posibilidad: presentar propuestas en solitario, o bien, en consorcio con otras ONGD con las que ya venía realizando programas de desarrollo en Centroamérica y en Mozambique, en los ámbitos de educación para el desarrollo y sensibilización. La AECI admitió las primeras.

6.4.3.3 Implicaciones de la implantación del Procedimiento de calificación de ONGD de la AECI. Involucración en la evolución del instrumento

Una vez obtenida la calificación por parte de la Agencia española de cooperación internacional, se produce una serie de reflexiones en Ingeniería sin Fronteras a partir de las que se identifican un conjunto de implicaciones derivadas, por una parte, de la concesión de la calificación, y por otra parte, como consecuencia de haber implantado el instrumento. Además, se encuentran algunas críticas al Procedimiento.

6.4.3.3.1 Implicaciones derivadas de la obtención del sello de “ONGD calificada”

En el primer conjunto de implicaciones, el reconocimiento recibido permite a ISF acceder a los Convenios de cooperación de la AECI, instrumento de la política oficial al desarrollo que supone un marco de relación estable (su duración es de cuatro años) y de gran importancia respecto al resto de instrumentos de financiación de la entidad (en 2008 supuso para ISF el 36% del total de los fondos recibidos, el triple que antes de acceder a dichos convenios).

Así, la candidatura de la Junta directiva para el período 2006-2007 establece la siguiente propuesta: “El esperanzador futuro hacia el que avanzamos exige tener en cuenta algunas circunstancias relevantes: la posibilidad de trabajar en Convenios con la AECI nos va a permitir consolidar y abrir nuevos programas de desarrollo y mejorar la estabilidad de la asociación a la vez que va a exigir nuevos esfuerzos para asegurar que nuestro trabajo siga teniendo la calidad y transparencia que hemos demostrado, combinando el trabajo del voluntariado con el del personal contratado”.

Debido en gran medida al acceso a la financiación de la AECI, la dirección de ISF calculaba en sus previsiones realizadas para el período 2006-2008 que la organización experimentaría un crecimiento medio anual de, al menos, un 25% (superior al que se había producido en los cinco años anteriores y que había representado de media un 19%).

Este salto cualitativo y cuantitativo en el ciclo de vida de ISF afectó a la definición de la planificación estratégica para el período 2006-2008 que en esos momentos estaba en proceso de reflexión y debate (como se detalla en el epígrafe 6.6), no solamente por la importante inyección de financiación pública sino también, por el espaldarazo que supone formar parte del reducido grupo de ONGD que lograron la calificación de la AECI (con efectos externos de reconocimiento por parte de otros agentes de la cooperación al desarrollo: financiadores públicos y privados, socios, voluntarios, etc.).

Por otra parte, este reconocimiento explícito de la especialización de ISF en el sector de la tecnología para el desarrollo, suponía la confirmación de la focalización en la competencia nuclear definida unos años antes. Esta calificación obliga, por tanto, de alguna forma a alinear/orientar toda la organización en torno a la tecnología para el desarrollo, pues una parte importante de las intervenciones de desarrollo de ISF se circunscriben a los Convenios de cooperación al desarrollo aprobados por la AECI.

La concesión de la acreditación de la AECI hizo tomar conciencia al órgano de gobierno (la Junta directiva) y al Equipo directivo de ISF del crecimiento tan rápido que iba a suponer para la organización en un plazo muy corto de tiempo (como ya se previó antes de iniciar el proceso), con la consiguiente incertidumbre acerca de cómo respondería a este nuevo reto.

Por otra parte, ISF reafirma su rol de colaborador (*partner*) de la AECI en la consecución de objetivos de desarrollo y cooperación internacional al haber aportado su valoración sobre la definición de algunos criterios del Procedimiento de calificación de ONGD de la AECI (como se describe en el epígrafe 5.2). Esto fue posible en virtud del principio de colaboración en que se basan los Convenios de cooperación como instrumento de la política oficial española de cooperación internacional, materializado, entre otros, en la participación de las ONGD en la presentación de comentarios y alegaciones sobre el propio Procedimiento y en la intencionalidad de la Administración por buscar el mayor consenso y diálogo posible sobre las partes interesadas.

Así mismo, y teniendo en cuenta la imagen positiva que la Agencia española de cooperación puede tener por su experiencia, por el volumen de fondos destinados al desarrollo, etc., para ISF la obtención del “sello” de calificación de este organismo puede conducir a la mejora de su consideración por parte del resto de *stakeholders*, ya sean financiadores -tanto públicos (otras administraciones locales y autonómicas) como privados (empresas, Universidades, Colegios de ingenieros, donantes particulares)- o en potenciales socios, voluntarios y contratados.

6.4.3.3.2 Implicaciones derivadas del propio proceso de implantación del instrumento

La puesta en marcha del propio proceso de preparación para implantar el Procedimiento de calificación de ONGD de la AECI dio lugar a las siguientes implicaciones:

- Fomentó un esquema de trabajo más participativo (todas las áreas y departamentos, y todos los niveles jerárquicos se han involucrado en el proceso).

La preparación del Procedimiento de calificación de ONGD de la AECI, al igual que ocurrió con el proceso de análisis de la Fundación Lealtad para las tres Guías de la transparencia en las que ISF había participado hasta el momento, supuso la participación de una buena parte de las personas que trabajan en ISF, pertenecientes a distintos niveles y áreas de la organización, implicando tanto a voluntarios como a contratados, y desde grupos de voluntarios de base hasta a los miembros de su Junta directiva. Esto condujo a un esquema de trabajo muy participativo, donde gran parte de los miembros de la asociación se ha involucrado activamente en mejorar la calidad de la gestión (ordenando el conocimiento existente y que estaba disperso, creando

documentos que reflejaran procesos que se ejecutan en ISF pero de los que no existía constancia escrita, etc.), por lo que, en definitiva, un importante número de personas contribuyeron, en su medida, a la obtención de la Calificación por parte de la AECI, hito de gran importancia en el ciclo de vida de ISF.

- Motivó la implicación y el apoyo del órgano de gobierno (Junta directiva) y del equipo directivo.

Una de las claves del éxito en la implantación de todo instrumento de gestión de calidad es el apoyo de los niveles altos de decisión de la organización (ya sean empresas, instituciones u ONG) que se materializó de forma inmediata en la creación por la Junta directiva de una comisión formada por la alta dirección y la vocal de calidad y acreditación de dicho órgano para la coordinación de las actividades necesarias para presentarse al Procedimiento de calificación de la AECI. En el caso de Ingeniería sin fronteras, este apoyo fue un factor decisivo puesto que se dio prioridad máxima al proceso, sobre todo teniendo en cuenta el plazo tan corto con el que se contaba (45 días) para preparar la documentación y realizar la autoevaluación.

En este caso, fue de gran ayuda contar con la experiencia acumulada en la presentación a las tres Guías de la transparencia y buenas prácticas de la Fundación Lealtad que hasta el momento se habían editado. De esta forma, el conocimiento desarrollado en cuanto a la organización del trabajo, elaboración de cuadros de reparto de tareas y asignación de responsables y coordinadores de bloques de información solicitada, y la existencia previa de un número importante de procedimientos escritos relativos a aspectos organizativos (por ejemplo, criterios de selección de financiadores privados o de proveedores) desarrollados para otros instrumentos, facilitaron enormemente la labor.

- Permitió una mejora de los procesos de la organización y la detección de carencias en la gestión

Como ocurre en los instrumentos de gestión de calidad, el Procedimiento de la AECI permite mejorar los procesos de la asociación y la calidad del trabajo, y por tanto de las personas que trabajan en la organización -bien sean contratadas o voluntarias-. El período de rápido crecimiento en que se encontraba en ese momento ISF, hizo particularmente interesante la existencia de unos estándares de lo que la AECI considera como indicador de buena gestión y de buen socio para cumplir sus objetivos de cooperación internacional.

Así, la aplicación de determinados estándares tanto cuantitativos (ratios de solvencia, productividad y garantía, grado de endeudamiento, composición de la plantilla -favoreciendo la presencia de mujeres y discapacitados-, número de socios, voluntarios y donantes, etc.) como cualitativos (modelos de calidad implantados, organización del trabajo, seguimiento y evaluación de intervenciones de desarrollo, etc.) suponen en aquel momento, un marco de referencia para la gestión de ISF.

De forma más concreta, la implantación del Procedimiento de la AECI permitió ordenar y organizar procesos y áreas más complejas (sobre todo, programas-proyectos) así como detectar áreas de mejora, carencias, deficiencias en la gestión, etc., todos ellos objetivos de un sistema de gestión de calidad. En estos casos, se decidió recopilar todos aquellos problemas y carencias detectados en el proceso así como los puntos críticos en los que

había que prestar especial atención por presentar incumplimiento del estándar de la AECI o por situarse cerca del incumplimiento. Este ejercicio sirvió como una de las bases para la creación de un cuadro de mando y un conjunto de indicadores para la gestión de la organización, en los que también participó la Vocalía de calidad y acreditación (objeto del proyecto de intervención de esta tesis doctoral) que se detalla en el epígrafe 6.5.

- Se produjo una adecuada evolución en la consideración de la cultura de la calidad en un camino sin retorno hacia la implantación de sistemas y modelos integrales de gestión de calidad

Aunque lo ideal es empezar por modelos integrales de gestión de la calidad como podría ser el Modelo EFQM de excelencia, lo que permite realizar una autoevaluación o autodiagnóstico en las distintas áreas de la organización, para posteriormente, y una vez conocidas las posibilidades de las ONGD en este ámbito y habiendo aprendido en el proceso, presentarse a las distintas certificaciones existentes en el sistema (normas ISO o la norma de AENOR para ONGD), normalmente en las ONG se observa el proceso inverso (Berzosa et al., 2005).

En el caso de Ingeniería Sin Fronteras, desde la Vocalía de calidad y acreditación se ha intentado seguir el camino más correcto, pues en primer lugar se presentó a la Fundación Lealtad, que podría considerarse como un autodiagnóstico o autoevaluación a partir de los nueve principios que esta entidad propone. A partir de este proceso, repetido en tres ocasiones y con éxito en todas ellas, la asociación, la Vocalía de calidad y acreditación y todas las personas involucradas, aprendió a organizar el trabajo, a documentar aquellos procesos de los que no existía constancia escrita, a asignar la carga de trabajo de preparación de documentos e información solicitada por la entidad que realiza el análisis, etc. Esto contribuyó en gran medida al éxito de la aplicación del Manual de autoevaluación necesario para implantar el Procedimiento de calificación de ONGD de la AECI.

Por tanto, el aprendizaje acumulado en este proceso prepara indudablemente el camino a la implantación de normas y sistemas de gestión de calidad (como podría ser la elaborada por AENOR específica para ONG y tratada en esta tesis doctoral o una norma ISO), principalmente por dos razones, porque las personas involucradas ya conocen el proceso y porque ya existe una parte importante de la documentación normalmente exigida en este tipo de procesos de gestión de calidad.

- Se produjo una oportunidad para trabajar en red con el resto de ONGD del sector en el proceso de presentación de alegaciones y comentarios sobre el Procedimiento de calificación de ONGD de la AECI

La participación en la versión definitiva del Procedimiento de calificación de la AECI (detallada en el epígrafe 5.2), a través de la Coordinadora española de ONGD (CONGDE), impulsó a las ONGD a trabajar de manera conjunta, a reflexionar sobre el sector y sus peculiaridades, a defender sus intereses y status ante la Administración mejorando ostensiblemente las relaciones con ella, deterioradas en los años anteriores, pasando a ser entidades colaboradoras (en lugar de enfrentadas) en un intento de unir las fuerzas necesarias para cumplir los objetivos del sector de la cooperación internacional al desarrollo.

- Cambio en el status de relaciones entre las ONGD y la Administración

A partir de lo expuesto en el punto anterior, y en concreto para ISF, que sugirió un cambio en los criterios del Procedimiento de la AECI en su consideración del sector de especialización (descrito en el epígrafe 5.2) se produjo un cambio en la relaciones con la AECI, al pasar de considerar a la Administración como un mero aportador de fondos públicos a establecer una relación de colaboración en la definición de los objetivos de cooperación internacional. En el proceso de presentación de comentarios al Procedimiento de calificación, se produjo en ISF la sensación de ser escuchados por la Administración, de tener algo que decir y de poder mejorar tanto el Procedimiento en sí como la filosofía/política de canalización de recursos públicos para el desarrollo.

6.4.3.3 Críticas y propuestas de mejora del Procedimiento de Calificación de ONGD derivadas de la experiencia de implantación en ISF

- El Procedimiento de calificación de ONGD de la AECI se asemeja más a un sistema de aseguramiento de la Calidad que a un sistema de mejora continua (inexistencia de feedback)

El procedimiento de la AECI es un instrumento que guarda una mayor similitud con un sistema de aseguramiento de la calidad (del tipo ISO 9000 en su antigua versión de 1994) que a un sistema de mejora continua, puesto que se limita a la presentación de una serie de estándares de calidad que hay que cumplir -algunos del tipo “pasa-no pasa” como los criterios previos-. Por otra parte, no existe un lazo de *feedback* propio de un sistema de mejora continua aunque permite presentarse al año siguiente si no se alcanza la puntuación mínima en cada convocatoria o se incumple algún requisito previo, lo que de alguna manera impulsa a la ONGD a superarse al menos en los estándares establecidos por la AECI como indicadores de buena gestión y de buen socio para cumplir los objetivos de su política de cooperación internacional.

Por otra parte, no se establece claramente qué criterios llevarían a la AECI a revocar la calificación concedida a una ONGD; únicamente se cita la existencia de algún “indicio que cuestione la permanencia” o por “cambio sustancial” en las condiciones que condujeron a dicha calificación.

- Caracterización de instrumentos por parte de la AECI: Guía de la transparencia de la Fundación Lealtad y del propio Procedimiento de Calificación

En el análisis realizado sobre la autoevaluación elaborada por Ingeniería sin Fronteras, los técnicos de la AECI citan que “no es suficiente para obtener la puntuación asignada en el subcriterio B.1.1 “Modelos de calidad” que la entidad haya sido revisada por la Fundación Lealtad”, si bien, “la revisión de transparencia y buenas prácticas de la Fundación Lealtad es interesante por cuanto supone una radiografía en un momento concreto de la situación de la ONGD respecto a los puntos objeto de análisis”.

En lo que se refiere al propio Procedimiento de calificación, la AECI reconoce que no se trata de un sistema de gestión de calidad propiamente dicho, pero que favorece la cultura de la calidad.

A este respecto, y tras la experiencia de su implantación sobre Ingeniería sin Fronteras, es importante destacar que estos dos instrumentos, no solamente están contribuyendo a crear en las ONGD una cultura de la calidad, sino también, una filosofía de gestión que promueve la mejora continua (y no únicamente el cumplimiento de unos estándares o requisitos de calidad determinados en un enfoque de “aseguramiento de la calidad”) al permitir a la asociación la mejora de sus procesos y del trabajo de las personas que en ella trabajan. Y en última instancia, esta mejora continua redundará en una contribución más eficaz y eficiente a la misión de las ONGD y por tanto, en mayor satisfacción del “cliente”/beneficiario.

- El cálculo del ratio “plantilla media” no considera la participación de las comunidades locales

En este cálculo, únicamente se considera el personal “en sede” y expatriados pero no se incluye la plantilla local, es decir, el personal contratado por la ONGD contraparte en el terreno. Por tanto, el Procedimiento no parece considerar el principio de fortalecimiento y participación de las comunidades locales, acción que en las ONGD obedece a una estrategia explícita de integración del país y de favorecimiento del empleo local, y que debería tenerse en cuenta a la hora de calcular el tamaño de la plantilla.

- Inexistencia de indicadores sobre la profesionalización de la ONGD

Se consideraría relevante la consideración, por parte de la AEI, de indicadores o parámetros de profesionalización como titulación del personal, estudios y publicaciones o conocimiento acumulado sobre cooperación al desarrollo.

- Riesgo de exclusión de la financiación de la AEI por no ser una ONGD de gran tamaño y no estar especializada en un sector de intervención o área geográfica

El Procedimiento parece no considerar que las ONGD de pequeño tamaño pueden trabajar de forma eficaz y eficiente (puesto que en los criterios previos establece mínimos en el volumen de presupuesto, número de intervenciones de desarrollo, etc.), por lo que ISF, al ser pequeña y no estar especializada según los criterios iniciales de la AEI, podría haber quedado excluida. Sin embargo, el cambio en la definición de especialización en función de los medios de producción (en el caso de ISF, por la tecnología aplicada al desarrollo) permitió el cumplimiento de los requisitos previos del Procedimiento de calificación.

- El incumplimiento del Procedimiento de calificación y, por tanto, la exclusión de la financiación de la AEI, podría haber obligado a replantear la estrategia de ISF hacia la fusión o alianza con otras ONGD

Por las mismas razones expuestas en el punto anterior, el Procedimiento de calificación podría reconfigurar el sector de las ONGD obligando a las pequeñas asociaciones a especializarse o a aliarse, puesto que permite a estas organizaciones presentarse a los Convenios de cooperación en consorcio con otras (donde al menos, una de ellas ha de estar calificada). Esto habría obligado a ISF a replantear su planificación estratégica para los siguientes años, o bien, a sustituir a un importante financiador.

Por tanto, este instrumento podría forzar a las organizaciones a tener una dimensión importante, eliminando así a las pequeñas ONGD (numerosas en el sector), las cuáles también presentan una serie de ventajas como la mayor cercanía al beneficiario, sin por ello dejar de ser eficientes en sus intervenciones de desarrollo.

6.5 Adopción por la Junta directiva de ISF de medidas proactivas para incorporar a su gestión las prácticas derivadas de instrumentos de gestión de calidad

En una primera fase, Ingeniería Sin Fronteras analiza aquellos instrumentos de gestión de calidad que estima relevantes y calcula en qué grado la organización cumple sus requerimientos.

En una fase posterior que pone de manifiesto la evolución natural que estos instrumentos experimentan en la vida de las organizaciones, ISF adapta sus actuaciones a dichos instrumentos, para lo que su Junta directiva toma la decisión de incorporarlos tanto en la definición de su estrategia, como en los procesos de control de gestión de la organización.

6.5.1 Incorporación proactiva de instrumentos de gestión de calidad en la gestión de la organización

Tras una primera fase de análisis, e implantación en su caso, de distintos instrumentos de gestión de calidad, puede hablarse de una segunda etapa en el papel que estos instrumentos desempeñan en Ingeniería sin Fronteras, pasando a funcionar como guías de actuación al condicionar el diseño de su plan estratégico.

Así, en 2005, la Junta directiva encomienda a la Vocalía de calidad y acreditación un análisis pormenorizado de distintos instrumentos de gestión de calidad para conocer cómo pueden orientar o guiar el plan estratégico para el período 2006-2008 que en esos momentos se encontraba en proceso de definición. Este aspecto es tratado en el apartado siguiente.

De esta forma, y en el marco del proyecto de intervención de esta tesis doctoral, se lleva a cabo dos tipos de análisis:

1) De instrumentos ya adoptados:

- Guía de la transparencia y buenas prácticas de la Fundación Lealtad y
- Procedimiento de Calificación de ONGD de la Agencia de Cooperación Internacional (AECI), y de

2) De instrumentos potencialmente aplicables:

- Norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR y

- Modelo de excelencia EFQM adaptado al sector público y organizaciones de voluntariado,

A partir de estos instrumentos, se define un conjunto de parámetros que permiten orientar y focalizar la futura estrategia de la ONGD.

En una fase posterior, la Junta directiva de Ingeniería sin Fronteras encuentra necesario dar un paso más en la consideración de estos instrumentos, como es establecer e implantar un conjunto de mecanismos de alineamiento entre la actuación operativa de la organización (el alineamiento estratégico citado anteriormente) y el modelo subyacente a los instrumentos de gestión de calidad.

Se persigue con ello un doble objetivo:

- la incorporación de buenas prácticas recogidas en dichos instrumentos o modelos (debido al interés de ISF en mejorar su gestión) y, además,
- mantener el cumplimiento de los criterios de estos instrumentos en siguientes evaluaciones, lo que en muchos casos, supone un requisito necesario para acceder a determinadas financiaciones (como ocurre en los Convenios de cooperación de la AECI).

En consecuencia, la Junta directiva encarga a la Vocalía de calidad y acreditación la elaboración de un Plan de Actuación con un mecanismo proactivo de seguimiento de los instrumentos de gestión de calidad que vaya corrigiendo y/o previniendo los incumplimientos con antelación al momento de la evaluación.

Además, para integrar este plan específico dentro de la gestión general de la organización, las métricas más significativas del citado Plan son incorporadas al cuadro de mando general de la organización.

6.5.2 Diseño de un Plan de actuación con un sistema de seguimiento de instrumentos de gestión de calidad

Mediante este Plan de actuación, tanto la Junta directiva como el Equipo directivo pueden guiar las actuaciones de ISF utilizando como referencia dichos instrumentos de gestión de calidad, o lo que es lo mismo, la utilización de estos indicadores permitirá que las decisiones que ambos órganos tomen no incumplan las directrices marcadas en los instrumentos contemplados. Además, el cuadro de mando permite detectar, observando los *gaps* o distancia respecto a dichos requisitos, la existencia de áreas de mejora así como el establecimiento de las acciones correctoras necesarias.

Podría hablarse, pues, de una evolución natural de los instrumentos de gestión de la calidad en una organización, es decir, se estaría produciendo con ello la incorporación progresiva de estos instrumentos a los procesos de control de gestión (o incorporación de vasos comunicantes con los procesos de control de gestión) de la ONGD.

La metodología que ISF utiliza para la incorporación de instrumentos de calidad en sus procesos de gestión fue la elaboración de un conjunto de indicadores en el que se

incluyen las directrices recogidas en varios sistemas e instrumentos de gestión de calidad.

La utilización de estos indicadores en la gestión de ISF, en lo que a los instrumentos de gestión de calidad se refiere, permite:

- el seguimiento periódico de los requerimientos del instrumento y su incorporación en la toma de decisiones,
- la incorporación de buenas prácticas a la gestión de la organización, y
- estar preparados para presentarse a los distintos instrumentos (ya implantados o no).

Para ello, la Vocalía de calidad y acreditación propone en su plan operativo (acorde con la línea estratégica “mejora continua”) diseñar, por una parte, un sistema que permita controlar periódicamente que no se incumplan los distintos requerimientos contenidos en los dos sistemas ya implantados (Guía de la Fundación Lealtad y Procedimiento de la AECD) y, además, que detecte aquellas áreas de mejora con respecto a lo que indican dichos instrumentos con el fin de proponer planes de acción que permitan corregir los incumplimientos, en su caso, o impedir posibles alejamientos de los estándares.

Por otra parte, se propone analizar aquellas recomendaciones de buenas prácticas o indicadores propuestos por otros instrumentos, que debido a su interés, puedan incorporarse a los indicadores del plan de actuación y, posteriormente, al cuadro de mando general de ISF.

El sistema de seguimiento de estándares y detección de áreas de mejora del Plan de actuación debía contar con una dedicación inicial más importante en su fase de diseño e implantación (fundamentalmente de seguimiento de los instrumentos ya implantados) que sería cada vez menor a medida que este seguimiento se interiorizase en las personas (fundamentalmente contratadas) que toman decisiones afectadas por los distintos requerimientos.

Así pues, y teniendo en cuenta las diferentes implicaciones de los distintos tipos de instrumentos sobre la gestión de ISF, en el diseño del Plan de actuación se hizo una distinción entre:

- Instrumentos ya implantados en ISF:
 - Guía de la transparencia de la Fundación Lealtad
 - Procedimiento de calificación de ONGD de la AECD
- Instrumento aún no implantado (por estar en proceso de elaboración) pero para el que existe una simulación sobre ISF:
 - Norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR
 - Herramienta de autoevaluación del Código de conducta de la Coordinadora estatal de ONGD – CONGDE
- Otros modelos considerados relevantes:
 - Modelo EFQM de excelencia

Por otra parte, hay que destacar que la Vocalía de calidad y acreditación de ISF ha considerado siempre fundamental mantenerse en contacto -y en su caso, participar activamente- con los diseñadores de los distintos instrumentos de gestión de calidad de ONGD y sus sistemas de evaluación. Esto ha permitido a la organización, entre otros beneficios, preincorporar al sistema de seguimiento del Plan de actuación y al cuadro de mando las métricas de mayor probabilidad de incorporación a la gestión de ISF. Esta labor se realizó en la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR, en el Procedimiento de calificación de la AECI y en la Herramienta de autoevaluación del Código de Conducta de la CONGDE constituyendo este trabajo el proyecto de intervención en instrumentos descrito en el capítulo 5.

6.5.3 Estructura del Plan de actuación

Se consideró fundamental hacer partícipes del diseño del Plan de actuación y del sistema de seguimiento de instrumentos de gestión de calidad a miembros de la Junta directiva y del Equipo directivo, en especial, a aquellos que necesitarán tenerlos en cuenta en la toma de decisiones y a quienes fueran a realizar el seguimiento, si bien la coordinación correspondió a la Vocalía de calidad y acreditación.

En primer lugar, se elaboró un cuadro de indicadores en el que se define, para cada criterio contenido en los instrumentos, los siguientes aspectos:

- Descripción del criterio.
- Comprobación de su cumplimiento.
- Valoración de distancia frente al criterio.
- Factor causal o *driver* observable (qué genera que la valoración sea más alta o más baja).
- Fuente de verificación del *driver*.
- Puntuación del *driver*.
- Efecto medible (indicador).
- Seguimiento:
 - responsable del seguimiento (persona o área),
 - seguimiento y “levantamiento de bandera” cuando se detecte incumplimiento,
 - decisiones que condiciona proactivamente: el responsable debe identificar qué decisiones de gestión son susceptibles de influir sobre el cumplimiento o no del criterio, con objeto de que uno de los criterios a considerar en estas decisiones sea que contribuyan al cumplimiento del criterio.

Una vez completado el cuadro de indicadores, es importante analizar cómo evolucionan esos indicadores y designar los responsables de seguir el cumplimiento y evolución de esos indicadores. Posteriormente, con la información obtenida, deben tomarse las medidas oportunas ante la existencia de *gaps* importantes o incumplimientos de criterios. Se trata de una monitorización de la gestión.

Además, este sistema permite la inclusión de los criterios en las decisiones relevantes que afecten al resultado, es decir, debe tenerse en cuenta el impacto de las decisiones sobre las medidas de calidad.

En una fase posterior, para cada criterio se establecen unos objetivos de mejora y un plan de actuación para mejorar y alcanzar esos objetivos (en consonancia con una de las líneas maestras del plan estratégico 2006-2008: la mejora continua).

Esto permitiría detectar los mínimos que no se cumplen y que sean prioritarios (no en el caso de la Guía de la Fundación Lealtad, donde siempre se han cumplido todos los criterios) para los que habría que definir planes de mejora. Pero también permitiría detectar qué criterios (y sus correspondientes factores causales o *drivers*) son los más interesantes y prestarles mayor atención, es decir, aquellos criterios con los que se considere que sea importante trabajar (como, por ejemplo, el porcentaje mínimo de financiación privada establecido por la Fundación Lealtad), o aquellos que tengan mayor potencial de mejora y, por ello, se les dedique especial atención.

Así, por ejemplo, en el taller de estrategia previo a la definición del Plan estratégico de ISF 2006-2008, entre la documentación entregada a sus participantes y dentro del análisis interno de la organización, se toma como dato de partida uno de los límites impuestos por los criterios de la Fundación Lealtad: *“Las cuotas de socios y las aportaciones de los Colegios Profesionales han crecido en el último año un significativo 35%, lo cual ha permitido mantener el 10% de fondos privados considerado como un umbral mínimo por analistas externos como la Fundación Lealtad”*.

De esta forma, se podría concluir que ISF comienza a utilizar los instrumentos de gestión de calidad como guía de actuación, o lo que es lo mismo, el conocimiento del funcionamiento de estos instrumentos (especialmente, los que requieren renovación periódica) condicionan la actuación de la organización. Y además, que este Plan de actuación permite a ISF estar preparada para presentarse a los distintos instrumentos de gestión de calidad.

6.5.4 Especificidades del Plan de actuación para los distintos instrumentos de gestión de calidad

En el momento de la definición de este sistema, ISF había implantado únicamente los instrumentos procedentes de la Fundación Lealtad y de la Agencia española de cooperación internacional (AECI), por lo que la atención sobre ambos fue prioritaria. No obstante, la consideración de la importancia de la calidad, tanto por parte de su órgano de gobierno (Junta directiva) como de su Equipo directivo, extiende el ámbito del Plan de actuación a otros instrumentos y herramientas relevantes para conseguir una introducción definitiva de la gestión de la calidad en ISF.

Sin embargo, el Plan de actuación diseñado no podía tener la misma intensidad en su aplicación para los distintos instrumentos contemplados. Así pues, es necesario destacar las especificidades de éstos y cómo afectan a la adaptación del sistema de seguimiento.

Para ello, se parte de la clasificación de instrumentos anteriormente citada:

6.5.4.1 Instrumentos ya implantados en ISF

En lo que afecta a la adaptación del Plan de actuación y su sistema de seguimiento de instrumentos de gestión de calidad anteriormente descritos, los instrumentos ya implantados en ISF presentan un conjunto de especificidades que se describen a continuación.

Por su parte, la Guía de la transparencia y de las buenas prácticas de la Fundación Lealtad requiere renovación anual necesaria para obtener el *Certificado de evaluación de los principios de transparencia y buenas prácticas de las ONG*. Además, este instrumento permite la autoevaluación a través de los nueve principios de transparencia y buenas prácticas, si bien, los analistas de la Fundación realizan la evaluación por tercera parte.

El caso del Procedimiento de calificación de ONGD de la AECI difiere del anterior, esencialmente, en que no existe renovación anual, sino que la concesión del sello “ONGD Calificada” se otorga una vez que la organización supera la puntuación mínima exigida por la AECI. No obstante, la existencia de cambios sustanciales en el cumplimiento de ratios puede conllevar la retirada de la calificación (aunque la AECI no especifica qué entiende por cambio sustancial ni si va a volver a solicitar la autoevaluación para comprobar si se sigue cumpliendo la puntuación mínima). Al igual que en el caso anterior, este instrumento permite la autoevaluación gracias al sistema de ratios y criterios especificados en su Manual de autoevaluación, si bien, aquí existe un sistema de puntuación explícito.

Teniendo en cuenta lo anterior, las implicaciones sobre el Plan de actuación y el sistema de seguimiento de los distintos instrumentos de gestión de calidad serían las siguientes:

En el primer caso, la renovación anual del cumplimiento de estándares de la Fundación Lealtad obliga a ISF a realizar la incorporación plena en su gestión de sus directrices, una vez consideradas por su Junta directiva como buenas prácticas de gestión, así como un seguimiento exhaustivo de los posibles incumplimientos. La frecuencia de este control debe ser mayor que en el resto de instrumentos.

Respecto al Procedimiento de Calificación de la AECI, el Equipo directivo de ISF se plantea si es estratégico para la organización realizar un seguimiento tan exhaustivo y frecuente como en el caso anterior, teniendo en cuenta el gran volumen de trabajo que supondría al tratarse de un instrumento mucho más complejo. Se consideró más interesante controlar que no se produzcan grandes incumplimientos o distancias respecto de la puntuación mínima exigida para evitar que se pueda perder la calificación concedida por la AECI.

Sin embargo, el seguimiento de este instrumento presenta cierta dificultad debido a que la AECI no especificó, una vez concedida la calificación, qué se incumplía exactamente, o qué puntuación se había obtenido en cada bloque, lo que dificulta, especialmente, la adopción de planes de mejora continua.

6.5.4.2 Instrumentos no implantados pero donde existen ejercicios de simulación sobre ISF

En el momento del diseño del plan de actuación y el sistema de seguimiento de instrumentos, la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR” se encontraba en proceso de aprobación por el Comité Técnico de Normalización AEN/CTN 165, del que formaba parte la autora de esta tesis doctoral.

No obstante, existían diversas razones que impulsaban a ISF a considerar, e incorporar en su caso, algunos de los estándares y directrices recogidos en el proyecto de la norma. Entre ellas, entre estas razones podría citarse:

- El prestigio y experiencia en el mundo de la Normalización y de la calidad por parte de la institución promotora de la norma, AENOR. Esto confiere una legitimidad importante a la norma y al eventual sello resultante.
- El matiz de gestión ética contenido en la norma, si bien, además, esta norma presenta un número elevado de características coincidentes con un sistema de gestión de calidad.
- La existencia de un ejercicio de simulación de implantación de la norma en ISF, lo que servía de base para su incorporación en el plan de actuación y en el sistema de seguimiento de instrumentos que ISF estaba diseñando.
- La posible exigencia en el futuro, por parte de financiadores, donantes, socios, etc., de que las ONGD cuenten con un sistema de gestión de calidad y/o un sello.
- Encontrarse preparados para adoptar la norma, si se decide interesante, a partir de su publicación por AENOR.

Por tanto, para ISF la conveniencia de medirse respecto a una norma procedente de una entidad referente en el mundo de la calidad, presentaba grandes ventajas, no sólo respecto a la posible mejora en su gestión (incorporando en este caso consideraciones éticas), sino también, debido a la eventual visibilidad/legitimidad externa de contar con la certificación de AENOR.

En este apartado, puede mencionarse el caso de la herramienta de autoevaluación del Código de conducta de la Coordinadora estatal de ONGD (CONGDE), si bien, Ingeniería sin Fronteras, como miembro integrante, ya ha suscrito dicho código. La inclusión en este apartado de instrumentos no implantados, hace referencia, no tanto al Código en sí, sino a la implantación de la herramienta de autoevaluación impulsada en 2007 desde el Comité de seguimiento del Código de conducta de la propia coordinadora.

Como puede verse en el epígrafe 5.2, la vocalía de Calidad y acreditación de ISF, dentro del proyecto de intervención de esta tesis doctoral, participa en el perfeccionamiento de la citada herramienta, testándola sobre ISF y realizando comentarios y aportaciones. Se trata por tanto, de un ejercicio de simulación de implantación de la herramienta, puesto que la herramienta de autoevaluación del código no era aún definitiva.

Respecto a las especificidades del Código de conducta hay que señalar que tampoco existe renovación anual, si bien, los incumplimientos son vigilados por la Comisión de

seguimiento del Código de conducta. Permite la autoevaluación a través de la propia herramienta de autoevaluación del código.

Por tanto, puesto que el incumplimiento del Código puede acarrear la expulsión de la organización de la Coordinadora CONGDE, las indicaciones contenidas en él son incluidas en el Plan de actuación y se considera importante incluirlas en el sistema de seguimiento, especialmente, utilizando la propia herramienta de autoevaluación como guía de actuación.

6.5.4.3 Otros modelos de gestión de calidad considerados relevantes

Aunque en un primer momento la Vocalía de calidad y acreditación no planifica implantar el Modelo EFQM de Excelencia en ISF, sí se entiende que sus directrices pueden servir de gran ayuda a la hora de guiar las actuaciones de la organización como así se puso de manifiesto en el análisis del Modelo en los talleres de elaboración de Plan Estratégico 2006-2008.

En esta línea, en la elaboración del Plan de actuación, se consideró de especial interés incorporar otros instrumentos como el Modelo EFQM de Excelencia, tanto por proceder de una institución que goza de prestigio en el ámbito europeo de la calidad (y que, por tanto, puede abrir puertas a proyectos de cooperación con financiación europea) como por tratarse de un modelo integral de gestión de calidad, con recomendaciones de gran utilidad para mejorar la gestión de ISF.

6.5.5 Diseño de un cuadro de mando integral. Incorporación de instrumentos de gestión de calidad

En 2007, la Junta directiva de ISF decide encargar la elaboración de un cuadro de mando que permita mejorar la gestión interna y la economía de la gestión, consiguiendo con ello un trabajo más eficiente y optimizando los gastos de estructura. Este cuadro de mando ha de estar vinculado al Plan estratégico de ISF 2006-2008, por una parte, y a los Planes operativos (o planes anuales), por otra.

El encargo se realiza a una comisión formada por la Directora Gerente, el vocal de programas de desarrollo y la vocal de organización -la doctoranda-. En este período, la vocalía de organización incluye al área de calidad y acreditación, lo que permite incorporar esta tarea al proyecto de intervención de la tesis doctoral.

El Cuadro de Mando Integral (*Balanced Scorecard*) es una técnica de gestión desarrollada por los autores Kaplan y Norton (1996) en la década de los noventa para superar problemas de gestión en importantes empresas de EEUU.

Se define, no tanto como un modelo de gestión de calidad propiamente dicho, sino como una herramienta para llevar la estrategia de la organización a un terreno operativo, a través de la definición de una serie de objetivos relacionados entre sí, vinculados a unos planes de acción y medidos a través de un conjunto de indicadores de causa y efecto.

Los objetivos generales de un cuadro de mando podrían ser:

- 1.- Obtener información para la mejora de la gestión de las actividades de la organización.
- 2.- Desarrollar la cultura de mejora continua en la organización y consolidar el sistema de gestión de calidad (cuando se haya implantado).
- 3.- Difundir la cultura de la calidad de las actuaciones entre los directivos de la organización.
- 4.- Mejorar la relación entre las diferentes áreas de la organización

Cada objetivo, indicador e iniciativa debe tener asociado un responsable y los recursos necesarios para ser alcanzado.

Pueden desarrollarse cuadros de mando para áreas funcionales específicas, por ejemplo, para el área de sistemas de información de una empresa, si bien, por su carácter integral, el modelo proporciona al equipo directivo una visión global de la actividad. Además, si la calidad es parte importante de la estrategia de la organización, el Cuadro de Mando Integral también puede funcionar como herramienta para valorar la calidad total de la organización.

Por ello, y teniendo en cuenta, además, los objetivos generales de un cuadro de mando descritos anteriormente, la comisión encargada de la elaboración del cuadro de mando integral en ISF recomienda incluir los criterios contemplados en los instrumentos de gestión de calidad que se consideren útiles para guiar la gestión de la asociación, por una parte, y que impidan el incumplimiento de otros instrumentos ya adoptados, por otra.

La comisión propone organizar el cuadro de mando en un conjunto de indicadores basándose en la estructura derivada de las líneas y sublíneas estratégicas del Plan estratégico 2006-2008, y tomar como contenido principal (pero no único) los objetivos y resultados del plan anual.

El objetivo, por tanto, sería determinar, para cada línea y sublínea estratégica, una serie de indicadores que se consideren suficientes, relevantes y aplicables.

Para cada uno de los indicadores, los aspectos a analizar serían:

- Asignación propuesta de sublínea estratégica de referencia.
- Relevancia, (crítica, alta, significativa, poco relevante).
- Aplicabilidad, (dudosa, muy costosa, razonable, información ya disponible).
- Periodicidad, (mensual en informe de directores, trimestral, semestral, anual).

La elaboración de este cuadro de mando planteó algunas cuestiones objeto de debate en la Junta directiva:

- ¿Cuál debe ser el objetivo último que se pretende alcanzar con el cuadro de mando?
- ¿Quiénes deben ser los destinatarios (Junta directiva, Equipo directivo, otros niveles de la organización)?

- ¿Cuál debe ser el nivel de periodicidad de control?
- ¿Qué fuentes utilizar?
- ¿Qué instrumentos de gestión de calidad incluir: implantados y/o no, otros?
- ¿Qué soporte emplear? ¿La aplicación debe ser gradual?

La Junta directiva junto con el Equipo directivo decidió dar las siguientes indicaciones al respecto:

No debe perderse la perspectiva del objetivo último: medir el impacto final de las actuaciones de ISF. Esto genera un gran debate, pues la dificultad a la hora de medir el impacto de las actuaciones de desarrollo continúa siendo uno de los caballos de batalla en la ayuda al desarrollo. Aún conscientes de esta dificultad, ISF trata con este cuadro de mando de conocer si sus acciones están alineadas con su misión y su estrategia. El problema que se detecta en este sentido es precisamente que la misión es demasiado genérica (“erradicar la pobreza”), por lo que se considera necesario afinar y concretar ésta con una definición más acorde con la competencia nuclear de ISRF. Así, se propone la misión: “mejorar el acceso a servicios básicos”.

La información contenida en el cuadro ha de dirigirse a aquellas personas que tengan responsabilidad en la organización, independientemente del nivel jerárquico que ocupe, pero especialmente, a las personas que componen el órgano de gobierno o Junta directiva (para supervisión y toma de decisiones), y a su equipo directivo (para toma de decisiones). El cuadro de mando deberá tener en cuenta las necesidades específicas de cada una de estas personas receptoras de información y que deben emplearla en la toma de decisiones.

Dada la importancia estratégica del control de la gestión, se propone que los indicadores deben estar vinculados de forma complementaria por arriba, con los marcos estratégicos, y por abajo, con los planes anuales e informe de directores. Se encarga, además, a la vocalía de organización la aportación de indicadores y ratios utilizados en otras ONGD similares.

Además, se considera esencial tener en cuenta, al elaborar los indicadores, los dos instrumentos de calidad en los que ISF ya tiene presencia (Fundación Lealtad y Procedimiento de calificación de la AECl) para alinear la gestión con los requisitos de estos instrumentos, así como otros que se consideren relevantes, especialmente, los contenidos en el Plan de actuación descrito en el apartado. No obstante, surge el debate de si incorporar al cuadro de mando los instrumentos no implantados, o al menos con la misma intensidad que los primeros, debido al volumen de trabajo que pueden generar. Esta duda aparece con mayor fuerza en el caso del Procedimiento de la AECl, cuya complejidad y la inexistencia de renovación anual, hace plantearse si conviene una incorporación exhaustiva de sus requisitos en el cuadro de mando, al menos en una primera versión del instrumento.

El análisis de estas cuestiones constituirá también un encargo de la Junta directiva hacia la autora de esta tesis y vocal de organización.

Respecto a la implantación del cuadro de mando, se propone que sea gradual y la entrega a sus destinatarios, trimestral. La estructura que debe adoptar debe ser la misma que se utiliza en el Informe mensual de directores, es decir, por actividades según el

Plan anual, lo que facilitará su seguimiento, además de por agrupaciones temáticas (Educación para el Desarrollo, etc.).

Como conclusión podría decirse que la incorporación, por parte de ISF, de los instrumentos de gestión de calidad a una herramienta orientada al buen gobierno de la gestión (como es el cuadro de mando integral) pone de manifiesto que la cultura de la calidad impregna definitivamente la gestión de la organización. Además, la organización ha podido comprobar que la contribución de estos instrumentos a mejorar el proceso de toma de decisiones (al detectarse áreas de mejora y carencias en la gestión) y en la ayuda a conseguir los objetivos fijados es relevante.

Por otra parte, el aprendizaje acumulado en este proceso (al incorporar requisitos y directrices procedentes de instrumentos no implantados aún en ISF pero consideradas como buenas prácticas de gestión) facilitará la implantación de otras normas de calidad (como podría ser la elaborada por AENOR, el Modelo EFQM de Excelencia o una norma ISO), principalmente por dos razones, porque las personas que toman decisiones en la organización ya tienen estas prácticas interiorizadas y porque la cultura de la calidad ya ha sido, en gran medida, asimilada.

6.6 Evolución de la planificación estratégica en Ingeniería Sin Fronteras. Interacción con los sistemas de gestión de calidad

En este apartado, se analiza la evolución experimentada por la planificación estratégica de ISF durante el período en el que ha tenido lugar el proyecto de intervención.

Análogamente a cómo en los instrumentos de gestión de calidad analizados en el apartado anterior, primero éstos se aplicaban a la gestión existente en la organización, y en un estadio posterior, se incorporaban proactivamente a dicha gestión, a continuación se analiza la influencia, primero, de la estrategia sobre los instrumentos de calidad, para posteriormente, cuando ya existe en ISF una cultura de la gestión de la calidad más asentada, observarse una influencia bidireccional entre la estrategia y los instrumentos de gestión de calidad.

Siguiendo este argumento, a continuación se distinguen dos puntos de inflexión experimentados por la estrategia de Ingeniería sin Fronteras:

- una primera etapa, en 2002, donde ISF adopta una nueva estrategia focalizada en la competencia nuclear de la asociación, en la que se analiza qué implicaciones y requerimientos para el sistema de gestión de calidad de ISF se derivan de la nueva estrategia, y
- una segunda etapa, en 2005, donde se produce una evolución en ISF caracterizada por un importante crecimiento así como por una cultura de la gestión de la calidad que impregna toda la organización. En este nuevo contexto, la influencia de los instrumentos de gestión de calidad se produce en dirección contraria al caso de la etapa anterior, puesto que dichos instrumentos son ahora proactivamente incorporados en los procesos de gestión, de manera que el

sistema de gestión de calidad de ISF informa, enmarca y, en general, influye sobre la definición de la estrategia.

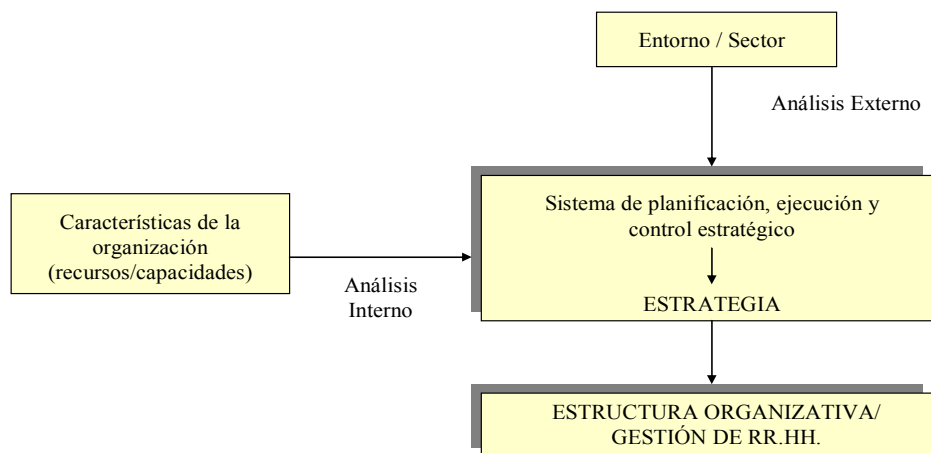
6.6.1 Transición estratégica inicial. Competencia nuclear

Al comienzo del proyecto, en 2002, Ingeniería sin Fronteras se encontraba en un proceso de transición estratégica, resultante de la transformación del entorno en que se desenvolvía, con importantes implicaciones para su sistema de gestión de calidad. En este apartado se analiza, en primer lugar, este proceso de transición para posteriormente conocer qué implicaciones y requerimientos para el sistema de gestión de calidad de ISF se derivan de esta transición.

6.6.1.1 Marco de análisis

Para explicar la transición experimentada por ISF en este período, se ha utilizado el modelo representado en la Figura 6.4, que ilustra la relación entre las características del entorno, las internas de la organización, las del sistema de planificación, ejecución y control, la estrategia resultante y la estructura organizativa y políticas de gestión de Recursos Humanos (RRHH) requeridas (Giraldo et al., 2002).

Figura 6.4: Relación análisis – vía de gestión – estructura organizativa en una ONGD



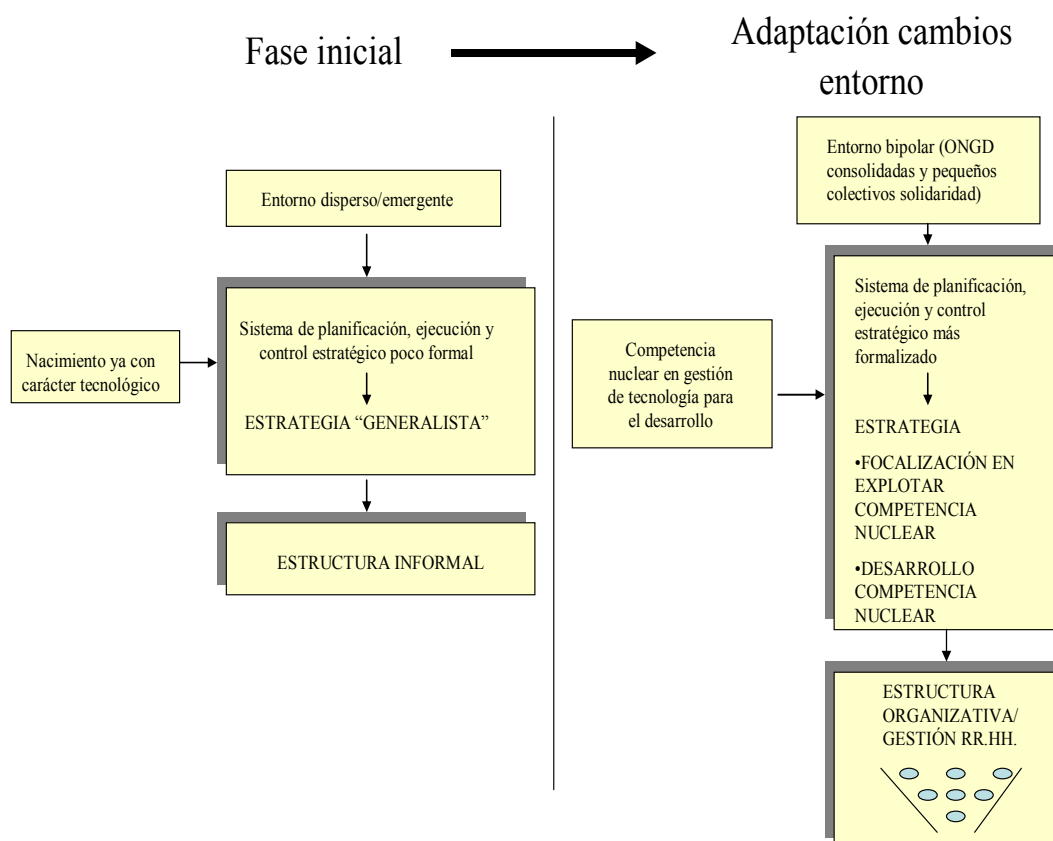
Fuente: Elaboración propia

Así, las características del entorno en el que se desenvuelve la organización, en conjunción con las características internas (recursos y capacidades distintivas) de ésta condicionan tanto el sistema de planificación, ejecución y control estratégicos, como la

propia estrategia resultante. A su vez, esta estrategia, impone ciertos requerimientos a la estructura organizativa y a las políticas de gestión de RRHH.

Utilizando esta representación, la Figura 6.5 esquematiza la evolución de la ONGD utilizada como caso de estudio, ISF, entre las dos fases entre las que se encontraba en transición.

Figura 6.5: Fases analizadas en ISF



Fuente: Elaboración propia

6.6.1.2 Fases de la transición estratégica inicial

6.6.1.2.1 Fase inicial

La creación de ISF se produce en un período en el que el entorno de las ONGD en España podía caracterizarse como disperso y emergente. Un número apreciable y rápidamente creciente de organizaciones aún jóvenes, poco consolidadas y en general poco diferenciadas, afrontaba un rápido crecimiento del volumen de recursos y grado de interés de la sociedad.

Si bien ISF comparte con otras ONGD incipientes algunas características como su pequeño tamaño o su vertebración alrededor de un grupo fundador inicial que ejerce un

marcado protagonismo, nace ya con unos ciertos rasgos característicos, como la gestión más profesionalizada y competencias tecnológicas. Estas características internas y del entorno conducen, en una etapa inicial, a un proceso de dirección estratégica poco formalizado, en el que el liderazgo personal, la cultura vocacional compartida y la mutua confianza y comunicación entre los miembros de un equipo reducido hacen innecesarios mecanismos más formales.

La estrategia que emerge de este proceso, si bien reconoce una cierta orientación tecnológica, podría calificarse de generalista. ISF aborda ámbitos muy diversos: proyectos de intervención clásicos en el Sur en varios sectores, participación en campañas de sensibilización (charlas, conferencias, cursillos no formales...), estudios, etc. Esto condiciona, a su vez, la forma que adoptan los diversos procesos que componen la organización.

En esta etapa inicial, ISF adopta un diseño organizativo funcional basado en una estructura departamental algo rígida y burocratizada, y en consecuencia poco ágil, si bien sus efectos se ven amortiguados por una cultura organizativa informal que se apoya en la confianza mutua entre sus miembros (mayoritariamente voluntarios y procedentes de distintas Escuelas de Ingenieros) y en la utilización de mecanismos informales de comunicación.

6.6.1.2.2 Adaptación a cambios en el entorno.

En la década de los 90, se vislumbra en el sector de las ONGD en España, una evolución similar a la que ya se ha experimentado en algunos países de nuestro entorno, que parece conducir a un escenario claramente bipolar formado, por un lado, por un reducido grupo de ONGD grandes junto con otro grupo de ONGD sectoriales, y por otro, por un conjunto más heterogéneo de pequeños colectivos de solidaridad (Figura 6.5).

Por otra parte, y al margen de ISF, en el panorama de la cooperación española no existían en ese momento ONGD con capacidades claramente diferenciales para abordar los aspectos tecnológicos del desarrollo.

Todas estas consideraciones hacen pensar que ISF puede potenciar su capacidad de transformación si consigue convertirse en la ONGD española de referencia en el ámbito de la “tecnología para el desarrollo humano” (TpDH). Así, en algunos campos relacionados con agua, energía, comunicaciones de bajo coste, producción agraria e infraestructuras, ISF alcanza una buena posición relativa: se realizan proyectos, cursos, y publicaciones. Todo ello permite acumular conocimiento y experiencia. Sin embargo, no se llega a consolidar la posición en ninguno de ellos.

Por tanto, la nueva configuración del tercer sector en España unido a los rasgos internos de ISF (carácter marcadamente tecnológico y profesional, pero con falta de un posicionamiento claro), ponen de manifiesto el principal reto al que se enfrenta ISF en esta segunda fase. En el nuevo entorno (más competitivo y bipolar) su aproximación más informal y laxa a la dirección estratégica que, en la etapa anterior, dio lugar a una estrategia generalista insuficientemente focalizada, no permitiría ahora a ISF adoptar una estrategia de diferenciación y concentración más acorde con la nueva situación.

Así pues, como consecuencia del resultado del análisis externo e interno se puso de manifiesto la necesidad de abordar una transformación. La orientación estratégica a la que condujo el proceso de adaptación al entorno sería la implantación de una estrategia focalizada. Asimismo, y como consecuencia de la estrecha relación entre estrategia y estructura, implantar la nueva estrategia exigía adaptar previamente el diseño organizativo.

6.6.1.2.3 Estrategia focalizada

Este proceso más formalizado de dirección estratégica tuvo como primer resultado el reconocimiento explícito de que su competencia nuclear, alrededor de la cual se desarrolla su estrategia, es la concepción, transferencia y uso de tecnologías que contribuyan a promover el desarrollo, tanto en su faceta política (modelos de desarrollo tecnológico y sus repercusiones socioeconómicas,...) como en sus aspectos prácticos (proyectos de desarrollo, asistencia técnica a otras ONGD,...).

De este reconocimiento de su competencia nuclear derivan las dos vertientes complementarias en que se articula su estrategia: focalizarse en aquellas áreas o actividades en las que su competencia nuclear sea más relevante, y al mismo tiempo orientarse explícitamente a cultivar, desarrollar y potenciar esta competencia. Las implicaciones de estas dos vertientes se desarrollan a continuación:

- **Focalizarse en explotar su competencia nuclear implica:**
 - Intensificar especialmente la actividad en campos relacionados con “tecnología y desarrollo” (agua, energía, comunicaciones de bajo coste, producción agraria e infraestructuras).
 - Propiciar la cooperación entre distintos agentes preocupados por las relaciones entre tecnología y desarrollo. No en vano, una de las señas de identidad de ISF es el fomento del trabajo en red en el desarrollo de sus actividades.
 - En otros campos, especialmente prometedores, mantener una actividad suficiente para poder seguir su evolución y estar preparados para abordarlos en el futuro o para animar a otros a que lo hagan.
- **Orientarse explícitamente a desarrollar esta competencia nuclear requiere:**

Orientar adecuadamente el proceso de incorporación de participantes (*stakeholders*):

- Socios y voluntarios: Tanto el proceso de captación como el de selección o el de asignación a tareas y puestos debe tener como uno de sus criterios fundamentales la potenciación de esta competencia en la organización.
- Empresas: Por otra parte, se buscan redes de actuación a través de interacciones con empresas de ingeniería con financiación de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) para realizar proyectos en países en desarrollo. La adecuada gestión de estas redes puede asimismo contribuir al desarrollo de esta competencia.

Gestión del conocimiento: formación, forma de compartir el conocimiento:

- Esta faceta de la estrategia exige el desarrollo de un proyecto específico para promover el ciclo de acción / aprendizaje (capitalización de la experiencia), orientado a identificar qué tipos de flujos de conocimiento existen o faltan, y cómo proporcionar una herramienta que permita gestionar esos flujos.

Oportunidad de aprendizaje como criterio de selección de proyectos:

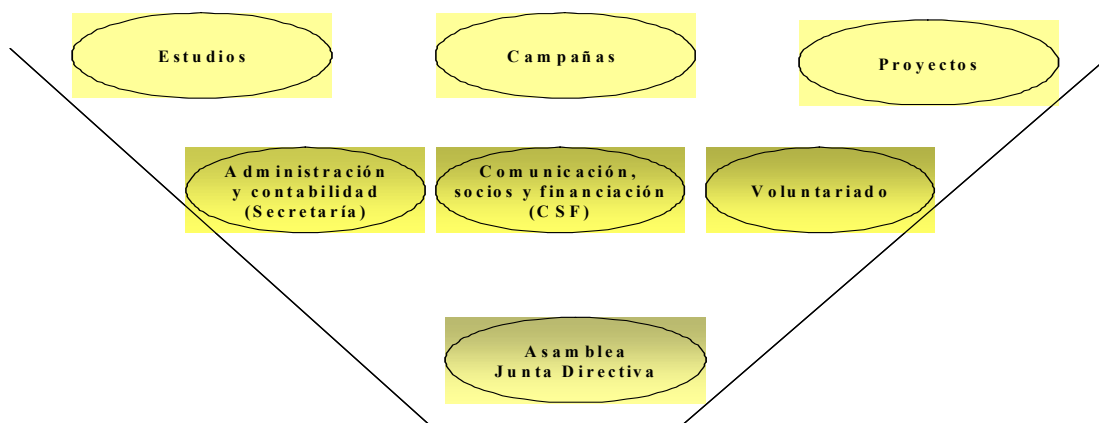
- Esto implica, al seleccionar las áreas de actuación, optar (como criterio complementario del ya indicado de relevancia de su competencia nuclear) por aquellos proyectos en los que más pueda aprender, practicar y potenciar su competencia.

6.6.1.3 Diseño organizativo resultante

La estrategia adoptada por ISF para hacer frente a los retos de un nuevo entorno más competitivo y especializado y que, como se cita anteriormente, consistía en focalizarse en explotar su competencia nuclear y en orientarse explícitamente a cultivar, desarrollar y potenciar esta competencia, conduce además a esta organización a la necesidad de adaptar su estructura organizativa.

La nueva estrategia requería una organización alineada que permitiera alcanzar los objetivos descritos en el plan estratégico. Así, la estructura que adoptaría ISF en esta fase muestra un aspecto diferente al organigrama clásico piramidal (Figura 6.6):

Figura 6.6: Estructura organizativa en ISF en 2002



Fuente: Documentación ISF

Esta figura muestra las áreas de Administración y Contabilidad (Secretaría), de Comunicación, Socios y Financiación (CSF) y de Voluntariado que forman los denominados “grupos de apoyo” de ISF. Éstos realizarían actividades que, en su mayoría, tienen carácter de servicios internos y que hacen posible el trabajo desempeñado por los llamados “grupos operativos” (Estudios, Campañas y Proyectos). Estos últimos tienen una mayor orientación hacia la realización de actividades hacia el exterior. Como directores de orquesta y coordinando todos los grupos, aparecen la Asamblea de socios y la Junta directiva como órgano ejecutivo, esta última formada íntegramente por personal voluntario.

Como se aprecia gráficamente, con esta nueva disposición de áreas y grupos, se evita la percepción de dependencia jerárquica propia de un organigrama vertical clásico, y por el contrario, se trata de imprimir, tanto en el concepto de “grupos de apoyo” como con la ubicación de la propia Asamblea y Junta directiva, la idea de que unos grupos, y las persona que los integran, permiten el sostenimiento de otros posibilitando su trabajo y contribuyendo a alcanzar, solidaria y conjuntamente, los objetivos de la organización (idea de mayor democracia, flexibilidad, participación, etc., que en una organización tradicional).

Al llevar a la práctica este rediseño organizativo buscando un mejor alineamiento con la estrategia, se detectaron algunos problemas, tales como la falta de delimitación de funciones y de claridad en las relaciones de autoridad que podrían comprometer el proceso de rendición de cuentas y la definición de responsabilidades en la consecución de las acciones emprendidas.

Este problema potencial se ve amortiguado dado que subyace en la organización una estructura de relaciones informales basadas en la confianza mutua, la motivación personal y en el carácter vocacional de sus componentes. Sin embargo, debido al desbordamiento de trabajo que habían experimentado en los últimos años como consecuencia del crecimiento de la ONGD (y a pesar del incremento en la contratación de personal profesional), algunos miembros de ISF comenzaban a requerir de la organización una delimitación más clara de tareas y un diseño explícito de cada puesto, así como unos canales claros que permitieran aprovechar el conocimiento generado por cada persona, en cada área de trabajo y hacer fluir -vertical y horizontalmente- la información.

Para atender a estos requerimientos, por mandato de la Junta directiva, se elaboró (con la participación de la doctoranda) un Manual de organización, que contempla:

- La explicitación de los principios de la organización, los espacios de participación y decisión y la estructura de procesos y el papel de cada grupo.
- La definición de puestos y funciones, para los dos grandes bloques (voluntarios y contratados –asalariados-). Incluye aspectos como: descripción del puesto y funciones, relación con el plan estratégico, supervisión y apoyo (en el caso de los contratados); proceso de incorporación, apoyo y seguimiento y relación de compromiso o acuerdo entre las partes (en el caso de los voluntarios).
- Asimismo, se redefinió el papel de la gestión de los RRHH en ISF (se definen detalladamente las distintas categorías profesionales, los términos de referencias

de los puestos, tablas salariales, vacaciones...), así como de las políticas y prácticas de RRHH aplicadas.

6.6.1.4 Implicaciones y requerimientos para el sistema de gestión de calidad de ISF en esta transición

La transición estratégica experimentada por ISF en el período en que se inicia el presente proyecto de intervención -expuesta en el apartado 6.6.1 - genera una serie de implicaciones sobre el sistema de gestión de calidad de ISF que pueden agruparse en dos bloques:

- Implicaciones derivadas de la orientación estratégica focalizada en competencia nuclear.
- Implicaciones derivadas del diseño organizativo resultante.

6.6.1.4.1 Implicaciones para el sistema de gestión de calidad de ISF derivadas de la orientación estratégica focalizada en competencia nuclear

Considerando el objeto de esta tesis, se estimó interesante conocer qué implicaciones iba a tener la estrategia focalizada en competencia nuclear para el sistema de calidad más adecuado, esto es, qué requerimientos específicos imponía al sistema de gestión de la calidad de ISF en ese momento la nueva estrategia adoptada.

Por tanto, una vez definida la nueva estrategia de focalización en explotar su competencia nuclear junto con la orientación explícita al desarrollo de esta competencia, interesaba conocer qué necesidades derivadas de la actual situación serían susceptibles de ser abordadas por los sistemas de gestión de la calidad.

De la nueva estrategia, por otra parte, se deriva un diseño organizativo que, a su vez, impondrá ciertos requerimientos sobre el sistema de gestión de calidad. O lo que es lo mismo, cabría preguntarse qué aspectos de la organización influyen más a la hora de elegir un sistema de gestión de calidad. Con toda probabilidad, la estrategia que la ONGD sigue (y también su cultura). Por tanto, es importante conocer qué especificaciones de un sistema de calidad se derivan del hecho de que ISF haya adoptado una estrategia concreta.

En este sentido, es necesario conocer con cierta profundidad los rasgos característicos de la nueva estrategia y del diseño organizativo resultante, así como los requerimientos que ambos imponen sobre un eventual sistema de gestión de calidad.

Así, podría afirmarse que la nueva estrategia requiere una organización alineada, solución que podría aportar un sistema de gestión de calidad, puesto que su implantación puede contribuir a alinear la organización con su estrategia. O lo que es lo mismo, el éxito de la estrategia es muy dependiente de que exista un buen alineamiento, por lo que un primer requerimiento podría consistir en que el sistema de gestión de calidad contribuya al alineamiento estratégico, es decir, de toda la organización, detrás de la estrategia.

En esta línea, algunos sistemas de gestión de la calidad como el Modelo EFQM de Excelencia, concretamente en su Criterio 2 (Política y Estrategia), manifiesta cómo es la estrategia y no otro elemento quien guía las actuaciones a todos los niveles. Podría decirse que este criterio trata de garantizar que la Política y Estrategia han de estar orientadas a impulsar que la estrategia actúe como “faro”.

En esta misma dirección, una estrategia tan focalizada como la elegida y que exige un cambio de rumbo (como centrarse en un conjunto de actividades elegidas por criterios estratégicos) exige la existencia de una cadena coherente de liderazgo (aspecto tratado, por ejemplo, en el Criterio 1 del Modelo EFQM de Excelencia).

Por otra parte, el que la estrategia exija propiciar la cooperación (como se recoge anteriormente en las acciones de focalización) exige una orientación consciente de la organización a la gestión de sus relaciones y alianzas. En ISF se da especial importancia al fomento del trabajo en red, lo que constituye además una seña de identidad del sector. Son varios los sistemas e instrumentos de gestión de calidad que darían respuesta a esta necesidad.

Así por ejemplo, el Criterio 4 del Modelo EFQM de Excelencia, cita que las “organizaciones excelentes planifican y gestionan las alianzas externas, sus proveedores y recursos internos en apoyo a su política y estrategia y del eficaz funcionamiento de sus procesos”. Otros instrumentos, como la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR, dedica varios de sus requisitos a la gestión de las relaciones de estas organizaciones con entidades concurrentes (otras ONG y, sector público y privado), suministradores, etc. Por su parte, el Código de Conducta de la CONGDE recoge un criterio centrado en la “gestión de recursos y alianzas”.

En cuanto a las personas, tanto remuneradas como voluntarias, quienes son un motor fundamental en las ONG, su contribución es decisiva en la puesta en práctica de la estrategia elegida por la asociación. En el caso de ISF, la focalización en su competencia nuclear exige una gestión del personal basada en el desarrollo de las capacidades del personal, sea remunerado o no, cuyos conocimientos y experiencia en las áreas específicas en las que la ONGD trabaja y en cooperación al desarrollo resultan fundamentales.

De esta forma, el sistema de gestión de calidad elegido por ISF debe ser capaz de contemplar las peculiaridades de la gestión de las personas en el sector no lucrativo (especialmente, las del voluntariado) y debe impulsar, por tanto, a la organización a desarrollar las capacidades y potencial, a fomentar la motivación y a utilizar las capacidades y conocimientos de estas personas en beneficio de la ONG. Así por ejemplo, el Criterio 3 “Personas” del Modelo EFQM de Excelencia y el requisito 4.4 de la norma UNE “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR dedicado al voluntariado y al personal remunerado contribuirían a dichos propósitos.

6.6.1.4.2 Implicaciones para el sistema de gestión de calidad de ISF derivadas del diseño organizativo resultante

La contribución de un sistema de gestión de calidad en este aspecto puede ser de gran ayuda para la asociación, especialmente, si éste facilita el alineamiento de la organización. Así, el éxito de la nueva estrategia adoptada por ISF depende en gran medida de la existencia de un buen alineamiento. De esta forma, un primer requerimiento sería que un sistema de gestión de calidad contribuyera a ese alineamiento estratégico, es decir, de toda la organización detrás de la estrategia.

Atendiendo en concreto a los requerimientos que el diseño organizativo resultante de la nueva estrategia impondría sobre un sistema de gestión de calidad, podría apuntarse a que la estructura organizativa deberá orientar e impulsar a la organización a gestionar y compartir la experiencia y el conocimiento acumulado en el desarrollo de sus actividades para contribuir al aprendizaje, innovación y mejora continuos y, de esta forma, a la mejora de sus resultados.

En un rediseño organizativo necesario en ISF tras la adopción de la nueva estrategia, esta orientación podría concretarse en una adecuada definición de los puestos, en una gestión del conocimiento y de la experiencia generada en las distintas intervenciones de desarrollo y en una mejora de los canales de comunicación entre las distintas áreas de la organización.

Además, para llevar a cabo un proceso más racional y útil de redefinición de funciones, tareas y puestos, es necesario que la organización defina previamente cuáles son los procesos clave que le permiten desarrollar mejor su nueva estrategia y cuáles son los grupos de interés más afectados. Un sistema de gestión de calidad deberá ayudar a la organización en este sentido. Una de las vías que pueden contribuir a este propósito sería la elaboración de un inventario que recoja el potencial, las capacidades y habilidades -presentes y futuras- de sus RRHH para contribuir a la definición y mejora de dichos procesos clave (como así recoge, por ejemplo, el criterio 3 del Modelo de Excelencia EFQM).

De esta forma, un sistema de gestión de calidad podría facilitar la estrategia de focalización de ISF (el desarrollo de su competencia nuclear para ser referencia en tecnología para el desarrollo) y su posicionamiento en el sector de la cooperación. Así, para intensificar su actividad en las áreas en que se especializa (agua, energía, comunicaciones de bajo coste, producción agraria e infraestructuras) la ONGD ha de realizar un inventario de las capacidades de su personal, tanto voluntario como contratado, para en su caso, formar o contratar especialistas para cada una de dichas áreas.

En cuanto a la identificación de los procesos clave (previos a la redefinición de tareas, puestos, etc.), es conveniente además que un sistema de gestión de calidad, como instrumento de autoevaluación, permita detectar oportunidades de mejora en estos procesos. Esto permitirá responder mejor a las necesidades de los beneficiarios de las actividades de la ONGD (como así especifica, por ejemplo, el criterio 5 del Modelo EFQM de Excelencia).

Para facilitar la adecuación de la estructura de la ONGD -de forma que permita implantar con éxito la nueva estrategia- se exige además de un sistema de gestión de calidad que fomente, potencie y reconozca tanto la implicación y el apoyo personal de los líderes de la organización como la participación de todos sus miembros –voluntarios y contratados- en la definición de tareas, el diseño de puestos o el establecimiento de canales que permitan aprovechar el conocimiento generado. Estas recomendaciones son recogidas en el criterio 1 liderazgo del Modelo EFQM.

El nuevo diseño organizativo precisa introducir nuevas formas de trabajo más flexibles y creativas, que faciliten la incorporación de diferentes actores del desarrollo (trabajo en equipo o en red) y que permitan compartir las mejores prácticas con otras personas y organizaciones, definir planes de formación y reciclaje del personal, y por tanto, que la nueva estructura conduzca al aprendizaje (*learning organization*) y la mejora del rendimiento individual y de la organización. Esto permitiría alinear objetivos individuales y del equipo con los de la organización

La nueva estructura de ISF deberá también ser sensible a las relaciones responsables ante la sociedad tanto de la propia ONGD como de las empresas (creación en ISF del área de RSC, preocupación por colaborar únicamente con aquellas empresas que cumplan con la política de ISF al respecto, tanto para recibir financiación como para trabajo en red...). Sobre este aspecto el criterio 3 del Modelo EFQM se recomienda a la organización “fomentar la concienciación e implicación en temas de seguridad, higiene, medio ambiente y responsabilidad ante la sociedad”.

Por otra parte, y el criterio 5 del citado modelo de excelencia (Gestión y mejora de las relaciones con los clientes) recomienda a las organizaciones “implicarse de manera proactiva con los clientes para debatir y abordar sus necesidades, expectativas y preocupaciones”. Para posicionarse en el mercado y para orientarse a ser referente en el ámbito de la tecnología para el desarrollo humano, es importante llevar a cabo la gestión y mejora de las relaciones con los “clientes/usuarios/beneficiarios” de las tecnologías para el desarrollo que constituyen la competencia nuclear de ISF, especialmente en un campo, el de las tecnologías, en el que las ONGD tienden a implantar modelos, metodologías, tecnologías, etc., que pueden ser sostenible en el mundo desarrollado pero no siempre útil en países pobres. Por lo tanto, un sistema de gestión de calidad debe facilitar el conocimiento previo de las necesidades y expectativas de los beneficiarios así como la sostenibilidad futura de los proyectos, a través de la elaboración de informes de viabilidad e impacto de los proyectos, análisis de las necesidades, conocimiento de la cultura, la situación política, etc., de la población destinataria de sus actividades y programas de desarrollo.

En resumen, una vez observadas las características de la estrategia de ISF así como la estructura que de ella se deriva, pueden describirse los requerimientos que, tanto la estrategia como el diseño organizativo, imponen sobre un eventual sistema de gestión de calidad a adoptar. Esto conduciría a ISF a exigir de un sistema de gestión de calidad unos requisitos que podríamos agrupar en los siguientes tres puntos:

1. Que permita a la organización alinearse coherentemente detrás de una estrategia nueva, para lo que serían esenciales aspectos como el liderazgo, la gestión de

capacidades del personal (voluntario y contratado), la gestión del trabajo en red y alianzas, etc.

2. Que le ayude a ser una organización que aprende (*learning organization*) y que gestiona su conocimiento, particularmente sobre tecnología para el desarrollo humano, ámbito en el que ISF se ha especializado.

3. Que le permita posicionarse con claridad en el ámbito de la tecnología para el desarrollo humano -donde ISF quiere servir de referente en el sector de la cooperación-, en concreto, ante los destinatarios, financiadores, donantes y socios, ONGD contrapartes, otras organizaciones cooperadoras, otras ONG u otras empresas tecnológicas que actúan en países en desarrollo.

Una vez definida la primera etapa en la influencia de los instrumentos de gestión de calidad y la estrategia de ISF, se expone a continuación la relación bidireccional existente entre ambos en un segundo estadio del proceso de dirección estratégica en ISF referido al período 2006-2008.

6.6.2 El Plan Estratégico 2006-2008 de Ingeniería Sin Fronteras

La elaboración del Plan Estratégico 2006-2008 tiene lugar en una segunda etapa de la evolución experimentada por ISF, en torno al año 2005, caracterizada por un importante crecimiento así como por una cultura de la gestión de la calidad más asentada en la organización.

Por ello, en este período los instrumentos de gestión de calidad son proactivamente incorporados en los distintos procesos de gestión, produciéndose en este caso, a un intercambio bidireccional entre la estrategia y dichos instrumentos.

6.6.2.1 Contexto, elaboración y aspectos fundamentales del Plan Estratégico 2006-2008

En el proceso de definición de la estrategia para 2006-2008, ISF se plantea realizar un nuevo esfuerzo que permita integrar los marcos estratégicos de las áreas de Proyectos (2006-2012) y de Sensibilización e Incidencia (2006-2008), aprobados por las correspondientes asambleas de socios, y en el que se cuantifiquen los objetivos para este período. En este nuevo plan estratégico conjunto para la asociación, se realizará una ajustada planificación de instrumentos y recursos necesarios para la consecución de dichos objetivos.

El Plan estratégico para este período se guiará por las denominadas líneas de avance que aparecen a continuación:

- La promoción del desarrollo.
- El trabajo en red.
- El crecimiento respetuoso con el carácter de organización social.

- El espíritu de mejora continua con una evaluación continua de resultados.

En el intervalo de tiempo transcurrido entre la última revisión estratégica de 2003 y la analizada para 2006-2008, se produjo un hito de gran relevancia para la vida de ISF como fue la calificación, por parte de la Agencia Española de Cooperación (AECI) en su resolución de 28 de octubre de 2005, como Organización No Gubernamental de Desarrollo Calificada. En concreto, ISF fue la única asociación acreditada como “ONGD Calificada” para el sector de especialización de la Tecnología. Junto a ISF, otras seis organizaciones más fueron calificadas en sectores como la salud, la educación y el desarrollo rural y agrícola, mientras que fueron veinte las ONGD Calificadas con carácter general.

La inclusión de ISF en el grupo de 26 ONGD elegidas por la AECI para trabajar como socios en la puesta en marcha de políticas y acciones de cooperación al desarrollo supone un hito a tener en cuenta, pues lleva aparejado, no sólo la posibilidad de acceder a los convenios de colaboración de la AECI (plurianuales, de importante financiación para las asociaciones) sino que permiten a ISF consolidar su posición de ONGD experta y especializada en tecnología para el desarrollo humano (en adelante, TpdH), lo que genera consecuencias tanto internas: focalización en su orientación estratégica, sostenibilidad a largo plazo..., como externas: básicamente, el reconocimiento externo pues el aval de la AECI contribuye a fijar a ISF como referente tecnológico en el sector.

Este hecho fue tenido en cuenta de forma explícita a la hora de definir la estrategia 2006-2008 lo que permitiría apoyar la visión para 2008 definida en el propio documento de Estrategia para este período. Así, el apartado Imagen 2008 recoge que en el futuro cercano ISF debería ser vista como una ONGD especializada, experta y líder en temas propios de ingeniería aplicada: agua, energía, TIC y agricultura.

En función de la nueva orientación focalizada a la tecnología para el desarrollo humano, la estrategia de ISF para este período debería estar orientada hacia los siguientes aspectos (Documento de estrategia 2006-2008 de ISF ApD, 2006):

- Participación de ISF en aquellos programas, proyectos y actividades donde su competencia nuclear tenga máximo valor, es decir, donde la capacidad de gestionar TpdH constituya un aspecto crítico.
- Explorar todas aquellas posibilidades de desarrollo de la competencia nuclear no utilizada (ociosa), por ejemplo, en forma de subcontratación o sublicencias. ISF podría así establecer relaciones de colaboración horizontal o trabajo en red en las que ponga su capacidad de gestión de TpdH al servicio de otras organizaciones (ONGD, instituciones, etc.), donde la aportación de todos los socios sea al mismo nivel.

Los dos aspectos anteriores hacen referencia al ciclo de desarrollo/explotación de la competencia esencial de ISF, en primer lugar, mediante el propio uso de dicha competencia, y en segundo lugar, a través de otras acciones complementarias.

- En tercer lugar, ISF debería orientarse explícitamente a mantener y desarrollar esa competencia nuclear, o lo que es lo mismo, debería orientar todos sus esfuerzos a desarrollar la TpdH.

Así, por ejemplo, en los procesos de gestión de recursos humanos (formación, selección de personal voluntario, contratado, etc.) ISF debería poner el foco en que todo esté explícitamente diseñado para poder desarrollar de forma más óptima la gestión e implantación de la TpdH, por ejemplo, contratando ingenieros o estudiantes de ingeniería de las cuatro áreas concretas de ISF o proporcionar formación específica en ellas.

En este sentido y como se expone a continuación, dentro del proyecto de intervención en la organización se analizó en qué aspectos el borrador del Plan estratégico 2006-2008 apoyaba esta orientación a la focalización y en qué puntos del plan no se apoyaba este argumento.

En el análisis del entorno se reconocen los cambios experimentados por el sector de la ONGD, de forma que se prevé que “posiblemente se darán más fondos a las ONGD medianas/grandes que establezcan relaciones estables con los grandes financiadores”. Gracias a la acreditación de ISF como ONGD calificada especializada en tecnología se abre una importante relación con un de los grandes financiadores, lo que probablemente garantizará la supervivencia de la asociación. Esto apoya la recomendación de establecer la especialización en TpdH como una clave estratégica de vital importancia o aspecto crítico para el futuro cercano de ISF.

En este mismo apartado relativo al entorno, el documento establece que “existen tendencias a fomentar la creación de consorcios entre ONGD para llevar a cabo acciones que antes éstas hacían en solitario. Esta corriente favorece la especialización de las ONGD”. Por tanto, el propio entorno también “obliga” a ISF a centrarse en su competencia nuclear.

En el apartado de claves estratégicas, el documento de estrategia 2006-2008 sitúa como una de estas claves “mantener y consolidar la posición de ISF en el sector de la cooperación, tanto en términos cuantitativos como de credibilidad, influencia y respeto”. La acreditación de la AEI como ONGD especializada en TpdH supone un respaldo definitivo a ISF como referente tecnológico lo que, además, contribuirá enormemente a fijar su identidad principalmente “tecnológica” y a consolidar así su imagen tanto en el sector como frente a otros grupos de interés, bien sean financiadores, socios o voluntarios.

De igual forma, en el apartado “Imagen 2008” que hace referencia a la visión sobre ISF que deberían tener sus distintos grupos de interés, se repite en varias ocasiones y en varios de ellos, la visión de ISF como una ONGD:

- experta en tecnología en el ámbito de la cooperación al desarrollo, ante la Administración;
- especializada en el ámbito de la tecnología donde genera opinión, ante los socios;
- líder en los temas propios de la ingeniería aplicada: agua, TIC, energía y sector agropecuario, ante otras ONGD;
- como un socio preferente en el ámbito de la cooperación, ante las Universidades técnicas;

- como una ONG que aplica la tecnología en el ámbito del desarrollo, ante el mundo técnico (empresas tecnológicas y colectivos profesionales);
- como una ONG especializada en tecnología, ante la Sociedad (del Norte y del Sur).

Y de manera concreta, este apartado resume los cuatro ejes que caracterizan a ISF, entre los que se encuentra la especialización en el ámbito de la tecnología. En cada uno de los ámbitos citados, ISF debería orientarse a desarrollar su competencia esencial en aquellos proyectos o programas donde la TpdH sea un aspecto, o bien, explotar esta competencia de manera complementaria con otros socios, cuando no esté totalmente utilizada.

El apartado “Líneas maestras de avance” del Plan Estratégico 2006-2008 recoge cuatro líneas estratégicas a seguir a partir de las claves estratégicas expuestas previamente. No se habla explícitamente de la focalización en TpdH, si bien, en una de las líneas “hacia una red que multiplica” se recomienda “analizar cuidadosamente los sectores e instrumentos en los que debemos ser líderes en el futuro, y los que en el medio y largo plazo serán ocupados por nuevos actores más especializados”, pero sin hacer una referencia específica a la especialización tecnológica.

El apartado “hacia una estructura de red adecuada” establece, basándose en los apartados anteriores, qué actividades realizará ISF prioritariamente con sus recursos y que constituirán el núcleo de su trabajo, qué actividades se realizarán en alianza con otras instituciones y cuáles se subcontratarán o externalizarán.

Para contribuir a una respuesta más adecuada a esta división de actividades, sería de gran utilidad haber realizado previamente un análisis exhaustivo de cómo orientar/focalizar la organización hacia su competencia esencial, distinguiendo entre aquellas actividades en las que la TpdH constituya un elemento crítico y donde, por tanto, ISF genere mayor valor (que corresponderían con las primeras) y aquéllas en las que se puede actuar complementariamente (correspondiendo con las segundas). En los casos en los que ISF no aporte su competencia esencial, las actividades podrían ser externalizadas.

En concreto, el documento analiza estos tres tipos de actividades en tres apartados: cooperación internacional, generación de “capital social” e incidencia política.

En el apartado de cooperación internacional, se define como “Programa al instrumento diferenciador de ISF donde se emplean la mayor parte de los esfuerzos y donde participa toda la asociación y se indica que ISF deberá actuar en la identificación, diseño, dirección, ejecución y evaluación de los Programas así como incentivar la formación de consorcios con otras ONG u otros actores”. Es importante aquí conocer si se trata de aquellas acciones en las que ISF puede aportar mayor valor. Se trataría, entonces, del primer grupo de actividades.

Se recoge también aquí la posibilidad de “dar cabida a otros socios del norte y del sur (Universidades, otras ONG, empresas...) siempre y cuando las actividades que realicen sean complementarias a los Programas y sirvan para mejorar la calidad y el impacto de los programas o para generar conocimiento para aplicarlo en otras intervenciones o en otros ámbitos propios o compartirlos con otros agentes de desarrollo”. Todas estas

acciones podrían corresponder a aquellos ejemplos donde ISF podría explotar su competencia nuclear “no gastada” u ociosa.

En el desarrollo de proyectos piloto demostrativos ISF puede desarrollar sus capacidades “no gastadas” mediante el establecimiento de alianzas con otras ONGD u actores que puedan complementar las capacidades de ISF. En estos casos, ISF según el documento de estrategia 2006-2008 debería realizar alguna de las tareas de identificación, diseño, dirección y evaluación (junto con sus socios de alianza) de modo que se pueda extraer el conocimiento, pero no la de ejecución.

En colaboraciones puntuales tales como asesorías o asistencias técnicas en terreno, ISF también puede desarrollar su competencia nuclear “no gastada”, actuando como coordinador de capacidades (identificando necesidades y coordinando el trabajo).

En el desarrollo de estudios técnicos (de viabilidad técnica, económica y social; de innovación tecnológica; evaluaciones, proyectos fin de carrera, tesis doctorales...) ISF debería orientar todos sus esfuerzos explícitamente a mantener y desarrollar su competencia nuclear.

Una de las líneas maestras de ISF es el “trabajo en red”. Estas redes son fundamentales para poder desarrollar de manera óptima actividades de incidencia o cabildeo consistentes en influir en las decisiones que afectan al acceso universal a los servicios básicos. La creación de redes (de informadores, de comunicadores, de aliados, de investigadores y académicos, de difusión e institucionales) ha de estar orientada igualmente a mantener y desarrollar la capacidad fundamental de ISF: poner la tecnología al servicio del desarrollo humano.

Por su parte, el marco estratégico definido para el área de Programas de desarrollo establece que “en el ámbito de la cooperación al desarrollo se demandan cada vez más un tipo de actividades para las que ISF tiene ventajas comparativas debido a su especialización: proyectos pilotos innovadores, asesorías y colaboraciones técnicas, participación mediante alianzas con otras organizaciones en programas de envergadura, etc., que serán un valor añadido a la actividad que ha venido desarrollando ISF en proyectos hasta ahora”. También aquí debería aplicarse la orientación hacia la tecnología para el desarrollo humano como competencia nuclear.

6.6.2.2 Implicaciones para el Plan Estratégico 2006-2008 de los instrumentos de gestión de calidad implantados o considerados por ISF

Una vez analizado el borrador del Plan Estratégico se expone en este punto las implicaciones que sobre este plan se derivan de los instrumentos de gestión de calidad que habían sido ya implantados por ISF o bien, habían sido considerados para su posible adopción.

Fruto de la mayor cultura de gestión de calidad existente en la organización, este análisis fue solicitado a la doctoranda (como tarea del Área de calidad y acreditación integrada en su Vocalía de Organización) por la Junta directiva de ISF.

A continuación, se explican las implicaciones para el Plan Estratégico de ISF de cuatro instrumentos de gestión de calidad considerados relevantes por la organización, distinguiendo entre los dos siguientes grupos:

- instrumentos ya implantados por ISF:
 - Guía de la transparencia y buenas prácticas de las ONG de la Fundación Lealtad.
 - Procedimiento de calificación de ONGD de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).
- instrumentos potencialmente aplicables:
 - Norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR.
 - Modelo EFQM de Excelencia adaptado al Sector Público y Organizaciones del Voluntariado.

6.6.2.2.1 Instrumentos ya implantados

GUÍA DE LA TRANSPARENCIA Y BUENAS PRÁCTICAS DE LAS ONG DE LA FUNDACIÓN LEALTAD

A continuación se explica qué implicaciones sobre el Plan Estratégico 2006-2008 de ISF tendrían cada uno de los nueve principios de transparencia y buenas prácticas de la Fundación Lealtad.

En el procedimiento de elaboración de este plan estratégico se hace un gran esfuerzo para cumplir el Principio 1 en cuanto a “la participación activa del órgano de gobierno en las reuniones e involucración en la planificación y diseño de políticas y estrategias”. La comisión de planificación hizo una invitación por correo electrónico a socios, voluntarios y personal contratado para participar en el taller de planificación estratégica.

Por tanto, los miembros de la Junta directiva (en su calidad de voluntarios) también han participado en este proceso, incluso puede afirmarse que desde el órgano de gobierno se lidera el proceso, pues la comisión de planificación está formada por el presidente, varios vocales y los directores.

En cuanto al Principio 2: Claridad y publicidad del fin social: “tener un fin social claro, público e identificativo de la organización es vital para las decisiones estratégicas. Debe ser conocido por todos los miembros, incluidos los voluntarios”. Al menos en el borrador de “Documento de estrategia 2006-2008” no aparece definida la misión como tal o el fin social. No obstante se dice que “en general, los principios y los enunciados de misión de los marcos estratégicos anteriores se consideran válidos”.

Respecto al Principio 3: Planificación y seguimiento de la actividad: se debe mostrar claramente en el plan estratégico lo que se desea lograr y las acciones a desarrollar para ello. Este principio sí se cumple en el nuevo plan estratégico. Además el principio “implica la existencia de sistemas internos de evaluación y mejora de resultados, así como de seguimiento formal de los beneficiarios. Estos documentos serán una herramienta fundamental a la hora de demostrar el impacto social de la actividad”.

En este sentido, una de las líneas maestras de avance sobre la que hace hincapié es, precisamente, “hacia la mejora continua y evaluación de resultados”, la cuál recoge la intención de trabajar para mantener los niveles de satisfacción de los “clientes”. Esto requiere introducir sistemas de análisis de satisfacción de clientes/beneficiarios lo que permite acercarse a conocer el impacto social de la actividad de ISF “más allá de la lógica de la gestión del ciclo de proyecto”. Por esta razón, uno de los objetivos a alcanzar es el establecimiento de un cuadro de mando (indicadores).

En general, el plan estratégico cumple bastante fielmente el principio 3 dedicado a la “Planificación y seguimiento de la actividad”.

En cuanto al Principio 5: Transparencia en la Financiación, podría aconsejarse que se citan las fuentes de financiación en el plan estratégico con menor nivel de agregación, si bien, esto ya se produce en el presupuesto que se presenta en las asambleas de socios y a quienes se envía previamente.

En el Principio 6: Pluralidad en las fuentes de financiación, uno de los mínimos establecidos por el subprincipio 6A cita que “la organización deberá diversificar su financiación con fondos públicos y privados. En ningún caso los ingresos privados serán inferiores al 10% de los ingresos totales”. Este requisito es recogido como uno de los retos a tener en cuenta como consecuencia del crecimiento en el volumen total de ingresos previsto para los años futuros.

En concreto, el plan estratégico cita que “el reto que nos presenta estas tasas de crecimiento es la consecución de fondos privados que permitan mantener el mínimo del 10% en el total de fondos” reconociendo además que esta cifra del 10% “es considerado como un umbral mínimo por analistas externos como la Fundación Lealtad”. Se reconoce implícitamente la intención de seguir cumpliendo los principios de transparencia y buenas prácticas de esta fundación.

En cuanto al resto de principios y subprincipios de la Guía de transparencia y buenas prácticas de la Fundación Lealtad no se encontró ningún otro comentario relevante a destacar.

PROCEDIMIENTO DE CALIFICACIÓN DE ONGD DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (AECI)

Dentro del Procedimiento, existe un apartado específico dedicado a la Planificación Estratégica, concretamente, el Bloque Cualitativo A.- Análisis de la Estructura. Así, en el criterio A.2 Planificación estratégica se pide a la ONGD objeto de la calificación explicar el proceso de formulación del documento de planificación estratégica de la entidad, si existen actas de las reuniones y quiénes participan en el proceso, así como la forma de difusión del plan resultante. Dicho criterio se divide, a su vez en cuatro subcriterios.

El nuevo plan estratégico cumpliría tres de ellos:

A.2.1 ¿Existe un documento de Planificación Estratégica plurianual aprobado por el Órgano de Gobierno en el que se marquen objetivos claros y está directamente relacionada con la visión?

A.2.2 ¿Existe constancia en las actas correspondientes de que el Órgano de Gobierno da seguimiento al menos anualmente, del cumplimiento de los objetivos establecidos en la Planificación Estratégica?

A.2.3 ¿El personal contratado (no directivo) y voluntario han participado en el proceso de elaboración de la Planificación Estratégica?

Si bien, no ocurre así con el cuarto:

A.2.4 ¿Existe una Planificación Estratégica por sectores y regiones?

Por otra parte, el procedimiento de elaboración de la Estrategia de ISF cumple perfectamente con el criterio que hace referencia a la “democracia interna y participación del órgano de gobierno y de los trabajadores y voluntarios”. Esto puede comprobarse en el propio “Proceso para la definición de la estrategia de ISF ApD 2006-2008” aprobado en Junta directiva, el cuál establece no sólo el cronograma sino las personas, grupos de trabajo, nodos de ISF ApD, socios, etc., que podrán participar en este proceso. Así, se crea un taller de estrategia para mejora de contenidos, evento al que el propio presidente invita posteriormente a los distintos grupos de interés de ISF. Además, también se invita a la participación a estos grupos en el proceso de Rediseño organizativo necesario para poder aplicar la nueva estrategia.

Respecto al subcriterio de Coherencia Interna, *A.4.1 ¿Existe un documento que se presente al órgano de Gobierno al menos una vez al año que permita comprobar que todas las actividades de la organización están directamente relacionadas con la visión y con el Plan Estratégico en su caso, y aparece recogido en el acta de la reunión correspondiente?*, en esos momentos no existía pero se encontraba en proceso de diseño.

6.6.2.2.2 Instrumentos de gestión de calidad potencialmente aplicables

Si bien estos instrumentos de gestión de calidad (el Modelo EFQM de Excelencia en su versión para las ONG- y la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR) no se encontraban aún implantados en Ingeniería Sin Fronteras, se entendió interesante -debido a su relevancia para el sector y a su eventual adopción en el futuro- conocer qué implicaciones podrían derivarse de ellos para el Plan Estratégico 2006-2008 que ISF estaba elaborando.

MODELO EFQM DE EXCELENCIA ADAPTADO AL SECTOR PÚBLICO Y ORGANIZACIONES DEL VOLUNTARIADO

El modelo EFQM de Excelencia en su versión más apropiada para ONG define un conjunto de conceptos que constituyen la base del modelo y que son considerados como

fundamentales de la excelencia. A continuación se analizan algunos de estos conceptos fundamentales del modelo, en especial, los que generan implicaciones para el Plan Estratégico 2006-2008 de ISF.

- **Orientación a resultados:**

ISF define en su proyecto de Plan Estratégico 2006-2008 la “orientación a resultados” como uno de los cuatro ejes que aparecen recurrentemente en el análisis estratégico y que pone de manifiesto una de las cualidades distintivas del modo de trabajar de ISF.

A este respecto, el modelo de Excelencia EFQM define la orientación a resultados de la siguiente forma:

“La Excelencia consiste en alcanzar resultados que satisfagan plenamente a todos los grupos de interés de la organización”. Para poner en práctica este concepto, el Modelo EFQM propone organizaciones ágiles, flexibles, capaces de responder a las necesidades y expectativas de sus grupos de interés, especialmente si tenemos en cuenta el entorno actual caracterizado por cambios frecuentes y rápidos” (EFQM, 2003).

En el caso de las ONGD (ISF en concreto) esta orientación es particularmente relevante, pues en los últimos años, los cambios acaecidos en su entorno (tanto en las políticas de cooperación como en el propio sector de las ONGD) han provocado un nuevo contexto de relaciones entre los distintos actores de la cooperación, el cuál exige la adaptación de las organizaciones, por ejemplo, a los nuevos patrones de relaciones con los diferentes *stakeholders* (mediante alianzas, adopción de nuevos instrumentos, etc.) que sólo las organizaciones más ágiles y flexibles serán capaces de llevar a cabo.

ISF define los siguientes grupos de interés: beneficiarios, contrapartes, socios de ISF, ONGD, Administración, Universidad, mundo técnico y sociedad. Y en particular, respecto a uno de ellos (la Administración) se pudo asistir en 2005 a un cambio en la relación con uno de los principales financiadores de las ONGD, la AEI, quien a través de su Procedimiento de Calificación de ONGD confirma su deseo de considerar a las ONGD como socios horizontales para conseguir mejorar el desarrollo de los países del Sur, en lugar de una posición de simple financiador y “controlador” a posteriori.

También se ha observado un importante cambio en las relaciones entre ONGD y empresas, éstas últimas consideradas anteriormente como “enemigas” del Tercer Sector, y que en la actualidad participan de forma activa en la búsqueda de un desarrollo sostenible (en su vertiente no sólo económica, sino social y medioambiental), especialmente, mediante la adopción y puesta en práctica de políticas de responsabilidad social corporativa.

En este sentido, el Modelo EFQM aconseja que las ONGD anticipen y midan las necesidades y expectativas de sus grupos de interés, y que den seguimiento a sus experiencias y percepciones. Además, recomienda recoger información de grupos de interés (tanto actuales como potenciales) que puede utilizarse para “establecer, implantar y revisar sus políticas, estrategias, objetivos, medidas y planes a corto, medio y largo plazo” (EFQM, 2003). Esta información es muy útil para las organizaciones pues, si uno de sus objetivos es la orientación a resultados, conocer las necesidades y

expectativas de sus grupos de interés facilita enormemente que puedan desarrollar un conjunto equilibrado de resultados para dichos grupos de interés.

Por tanto, si como cita la definición de “orientación a resultados”, la excelencia consiste en “alcanzar resultados que satisfagan plenamente a todos los grupos de interés de la organización”, y dado que la AECl es un grupo de interés vital para el futuro cercano de ISF, sería recomendable intentar satisfacer también los “objetivos/expectativas” de la AECl. Este mismo análisis a priori de expectativas/necesidades podría hacerse para otros *stakeholders* importantes para ISF con el fin de tenerlos en cuenta a la hora de revisar la política y estrategia para 2006-2008.

Asimismo, podría resultar de gran ayuda a las ONGD el análisis de otras organizaciones del sector, de modo que, vía *benchmarking*, una organización pueda aprender de otras en aquellos aspectos en los que aquellas sean mejores. Mediante esta técnica las ONGD que trabajen en red o que pertenezcan a Coordinadoras, consorcios, etc., donde pueda llevarse a cabo un intercambio continuo de experiencias y conocimiento, podrán mejorar sus resultados.

En este concepto es especialmente relevante analizar los Resultados clave e Indicadores clave de la organización que recoge el criterio 9. Los primeros harán referencia a un conjunto de medidas que permitirán comprobar si la organización ha alcanzado los objetivos previstos en su política y estrategia. En el entorno de las ONGD, como organizaciones no lucrativas que son, se aprecian ciertas dificultades de aplicación/traslado, como en el caso de la medida del beneficio o la rentabilidad de las inversiones. Sin embargo, sí es útil el establecimiento de criterios de medida como el cumplimiento de los presupuestos, auditorías de cuentas, cumplimiento de la legislación y códigos de conducta o de buenas prácticas.

En segundo lugar, este criterio recoge los indicadores clave del rendimiento, donde se hace referencia a las medidas operativas que la organización puede emplear para “supervisar y entender los procesos y predecir y mejorar los probables resultados clave de su rendimiento” (EFQM, 2003). Estas medidas pueden hacer referencia a la tesorería, costes de mantenimiento, evaluaciones de procesos, accesibilidad a la información y conocimiento, etc.

- **Orientación al cliente:**

ISF propone como una de las líneas maestras de avance o líneas estratégicas esenciales para avanzar hacia la imagen 2008 descrita también en la estrategia 2006-2008 la mejora continua y la evaluación de resultados. Dentro de esta línea se propone: trabajar para mantener los niveles de satisfacción de nuestros “clientes nacionales” (financiadores, socios, voluntarios) y se profundizará en el análisis de satisfacción de nuestros beneficiarios.

El Modelo EFQM de Excelencia define la orientación al cliente:

La Excelencia consiste en crear valor sostenido para el cliente (EFQM, 2003).

En este apartado es necesario reflexionar acerca de quién es el cliente de la ONGD. Como ocurre en los entornos no lucrativos, la disociación de dos “mercados” o

entornos: el de los aportadores de fondos –públicos o privados-, por un lado, y el de los beneficiarios/usuarios, por otro, no permite distinguir claramente quiénes son los verdaderos clientes de las ONGD. Es decir, no existe la relación propia del mundo de la empresa, donde ésta quiere satisfacer a los que pagan por sus productos o servicios -el cliente-, mientras que en las ONGD, los beneficiarios/usuarios, en la mayoría de los casos, no pagan por los bienes o servicios recibidos, sino que serían los aportadores de fondos los que lo hacen. Por tanto, entendemos que ambos pueden denominarse clientes y a ambos aplica este concepto del EFQM.

Para orientar la organización hacia las necesidades y expectativas de sus clientes, el modelo EFQM aconseja conocer y comprender en profundidad a dichos clientes, lo que implica conocer sus necesidades presentes y futuras para poder responder de manera eficaz en cada momento. Este conocimiento permitirá a la organización segmentar cuando sea necesario el conjunto de clientes a que va dirigida (por ejemplo, para ISF: especialización en tecnología para el desarrollo), anticiparse a las posibles necesidades a cubrir en el futuro (por ejemplo, el restablecimiento de servicios básicos tras guerras o catástrofes), realizar un seguimiento de la percepción sobre las actividades de la organización (mediante el seguimiento del impacto de las intervenciones a medio y largo plazo, como propone ISF).

Por otra parte, el modelo EFQM aconseja en esta área realizar un seguimiento de los competidores lo que permite a la organización conocer cuál es su ventaja competitiva. Por esta razón, ISF decide especializarse en TpdH, si bien en este entorno no se suele tener el mismo concepto de “competencia” que en el mercado.

En la línea de crear valor sostenido para el cliente, otra de las recomendaciones para las ONGD del modelo EFQM consiste en “establecer y mantener excelentes relaciones con todos los clientes”, con el fin de poder satisfacer mejor sus expectativas y necesidades. En este sentido, el área de Comunicación institucional de ISF establece un fluido intercambio de información con financiadores, socios, ONGD contrapartes... y además, existe un seguimiento del impacto de las intervenciones en los beneficiarios.

Este concepto es tratado en el modelo EFQM especialmente en el criterio “Procesos”, donde se describen cómo han de ser los procesos en su relación con el cliente, y en el criterio 6 “Resultado con los clientes”, que recomienda medir la satisfacción de los clientes con los productos y servicios de la organización, así como fijar un conjunto de indicadores que permitan conocer el rendimiento interno de la organización con respecto a sus clientes.

- **Liderazgo y coherencia:**

El Modelo EFQM de excelencia define “liderazgo y coherencia” de la siguiente forma:

“Excelencia es ejercer un liderazgo con capacidad de visión que sirva de inspiración a los demás y que, además, sea coherente en toda la organización” (EFQM, 2003).

Este concepto puede ser tenido en cuenta en ISF tanto en su proceso de revisión de la estrategia 2006-2008 como en el proceso de rediseño organizativo que tiene lugar como consecuencia del anterior.

Para que una organización disponga de un liderazgo con capacidad de visión y de inspiración, el Modelo EFQM recomienda la existencia de líderes que establezcan y comuniquen una dirección clara a su organización (uno de los objetivos del rediseño actual en ISF), que implanten valores y principios éticos y que desarrollen una cultura y un sistema de gobierno que ofrezca a sus grupos de interés una identidad y un atractivo únicos.

El proyecto de Plan Estratégico de ISF habla de que el crecimiento que está experimentando ISF se debe conseguir manteniendo los valores y la cultura que son señas de identidad de la organización y que le han permitido crecer y madurar desde su fundación. Entre estos valores se citan: la estructura abierta, transparente, participativa, con un espacio decisivo para el voluntariado.

El modelo propone además que, independientemente de cual sea el nivel jerárquico al que pertenezcan los líderes, éstos deben estimular y motivar de forma continua a sus colaboradores, de manera que sirvan de modelo de referencia para toda la organización ya sea respecto a los niveles de rendimiento alcanzados o respecto al comportamiento desarrollado.

En este sentido y respecto a ISF, cabe citar el análisis a que es sometido su órgano de gobierno -Junta directiva- por parte de la Fundación Lealtad (en cuanto a asistencia, rotación en los puestos, etc.). La seriedad en su actuación y el cumplimiento en todas las Guías de transparencia y buenas prácticas (cuatro ediciones) de las exigencias al respecto pueden servir de referencia y motivación para la organización. Asimismo, el tesón y la constancia de todo el personal, contratado y voluntario de ISF, sirve igualmente para este cometido. Los líderes de la organización reconocen este esfuerzo así como la participación de estas personas en los distintos procesos de mejora (tanto en definición de la estrategia como en el rediseño organizativo) y así lo comunican en distintos documentos.

Por otra parte, el liderazgo debe ejercerse especialmente en momentos de crisis o situaciones de cambios importantes. Así, el EFQM aconseja que los líderes inspiren confianza y compromiso a los distintos grupos de interés en especial en estos momentos, donde es más necesario si cabe la coherencia y firmeza en las distintas actuaciones y decisiones. En este sentido, los líderes han de ser capaces de adaptar y reorientar la organización a los cambios experimentados por la propia organización y/o por las circunstancias que la rodean.

Esto afectaba directamente a ISF en el período previo al Plan Estratégico, pues se encontraba en momentos de cambios sustanciales y donde, más que nunca, varios grupos de interés (sobre todo contratados y voluntarios) necesitaban tener la sensación de coherencia, firmeza y liderazgo, en el sentido de conocer el nuevo rumbo y de sentir que contaban con personas que dirigían el barco con seguridad y compromiso. De esta forma, se conseguiría motivar e ilusionar a toda la organización en los importantes retos a los que se estaba enfrentando.

- **Gestión por procesos y hechos:**

El modelo EFQM define este concepto como se expresa a continuación: “*Excelencia es gestionar la organización mediante un conjunto de sistemas, procesos y datos, interdependientes e interrelacionados*” (EFQM, 2003).

Para este modelo, una organización excelente es aquella que cuenta con un sistema de gestión eficaz y eficiente basado en las necesidades y expectativas de todos los grupos de interés. Este sistema estará, por tanto, diseñado para satisfacer estas necesidades, y para ello, deberá definir un conjunto de procesos claro e integrado que garantice y facilite la implantación sistemática de las políticas, estrategias, objetivos y planes de la organización, los cuales deberán identificar e estar orientados a cumplir las expectativas de sus grupos de interés.

Este sistema de gestión deberá contar además con sistemas de información fiable sobre los resultados actuales y previstos, la capacidad de los procesos, las experiencias y necesidades de los grupos de interés e incluso sobre las actuaciones y rendimiento de otras organizaciones. Todos los datos relativos a estos aspectos, recogidos y tratados de forma adecuada por los sistemas de información, garantizarán una mejor posición para la toma de decisiones en la organización lo que, en definitiva, contribuirá de forma muy valiosa a la consecución de sus objetivos.

En su estrategia definida en 2001, ISF realizó una importante revisión de su misión y visión, definiendo su competencia nuclear de forma que toda la organización se oriente claramente hacia el ámbito de la tecnología para el desarrollo humano. Acorde a esta relevante revisión estratégica, se produjo también una reordenación de la forma de trabajo hacia una gestión por procesos.

En la revisión de la estrategia para 2006-2008, ISF es consciente de que el crecimiento experimentado por la organización, y las perspectivas bastante realistas de seguir esta tendencia, lleva a la necesidad de formalizar y mejorar los distintos procesos así como los sistemas de información a fin de poder mejorar la gestión y control de la organización, lo que le permitirá además disponer de mejor información para la toma de decisiones.

Es indudable la ayuda que va a suponer a esta propuesta de mejora de los procesos y sistemas de información, tanto la intención recogida en una de las líneas de avances de esta estrategia (“hacia la mejora continua y evaluación de resultados”) de establecer un conjunto de indicadores o cuadro de mando que permita observar el nivel de cumplimiento de los objetivos fijados en la estrategia así como el conocimiento del grado de cumplimiento de las expectativas de los distintos grupos de interés de ISF, como el rediseño de la organización de manera que se pueda desempeñar un trabajo mejor organizado y más eficiente al orientar los distintos departamentos y áreas de la organización de manera más clara a los objetivos previstos en dicha revisión estratégica.

- **Desarrollo e implicación de las personas:**

Por sus características, ISF es una organización que pone especial énfasis en el desarrollo de su personal -contratado y voluntario-, del ambiente laboral, etc., mediante el establecimiento de una serie de valores explicitados en varios documentos como en el

proyecto de Plan Estratégico 2006-2008: “el crecimiento que está experimentando ISF se debe conseguir manteniendo los valores y la cultura que son señas de identidad de la organización y que le han permitido crecer y madurar desde su fundación. Entre estos valores se citan: la estructura abierta, transparente, participativa, con un espacio decisivo para el voluntariado...”.

El modelo EFQM de Excelencia define el concepto de desarrollo e implicación de las personas:

“Excelencia es maximizar la contribución de los empleados a través de su desarrollo e implicación” (EFQM, 2003).

El fomento de la participación activa de todo el personal de ISF (voluntarios, contratados, JD, socios...) es una máxima en la organización, y así se ha reflejado en las distintos llamamientos a la colaboración, por parte de su presidente, en los procesos de redefinición de la estrategia y del diseño organizativo que de ella se derive. Por tanto, y como indica el EFQM, ISF aprovecha la implicación de las personas para generar e implantar ideas de mejora. Efectivamente, en las distintas rondas de consulta a personas pertenecientes a distintos grupos de interés, ISF ha conseguido extraer múltiples y valiosas aportaciones a los dos procesos citados.

Por otra parte, para el modelo EFQM, las organizaciones excelentes deben identificar y comprender las competencias necesarias para implantar sus políticas y estrategias, objetivos y planes, no sólo en la actualidad, sino también, considerando el futuro de la organización. Además, el modelo establece que para alcanzar estas competencias, la organización contratará y desarrollará profesionalmente al personal, el cual contará con todo el apoyo de la organización.

Especialmente en los momentos de cambio, donde se requieran nuevas capacidades personales, la organización deberá apoyar a su personal en la adaptación y se asegurará de fomentar y desarrollar al máximo su potencial.

El modelo EFQM hace hincapié en la relevancia del capital intelectual en las organizaciones. En las ONGD, la gestión del conocimiento generado en las distintas intervenciones y actividades es vital para el enriquecimiento de toda la organización. Así, en ISF el nuevo diseño organizativo va orientado a evitar los silos organizativos, promoviendo la circulación transversal del conocimiento (mayor relación entre las distintas áreas: el conocimiento acumulado en las intervenciones sobre el terreno debe aprovecharse en cursos sobre TpdH, exposiciones, campañas. También desde Estudios a Programas de desarrollo, etc.). De esta forma, se pretende aprovechar de forma más óptima el conocimiento generado lo que redundará en la mejora de toda la organización. En este sentido, el nuevo diseño organizativo recoge explícitamente la gestión del conocimiento.

Existen otros aspectos relacionados con el desarrollo del personal que las organizaciones no deben descuidar. Así, las organizaciones excelentes, según el modelo EFQM, deben atender, recompensar y reconocer el esfuerzo realizado por su personal, con el fin de motivar e incentivar a sus colaboradores, quienes a su vez, reforzarán su compromiso y su dedicación a la organización.

El modelo establece además, como vía para el desarrollo e implicación de las personas, promover una cultura de confianza, transparencia, y delegación y asunción de responsabilidades. En ISF se cita las dos primeras en la estrategia; sin embargo, parece que la delegación de responsabilidades en aquel período era un aspecto pendiente de desarrollar por la organización. El nuevo diseño organizativo fomentaría esta delegación.

- **Proceso continuo de aprendizaje, innovación y mejora:**

El modelo EFQM define este concepto como *“Excelencia es hacer realidad el cambio aprovechando el aprendizaje para crear innovación y oportunidades de mejora”* (EFQM, 2003).

En ISF, la planificación estratégica 2006-2008 establece como imagen para 2008 (cómo quiere ISF ser vista en ese año por los distintos grupos de interés), una serie de valores y rasgos esenciales como son la transparencia, el buen gobierno, la calidad y la mejora continua. Sin embargo, y siguiendo este concepto del modelo EFQM faltaría dar también cabida a otros aspectos relacionados con los anteriores como son: el aprendizaje y la innovación continuos. Mediante estos dos conceptos, la mejora continua de la organización se verá complementada y enriquecida en todos sus niveles.

Así, el modelo EFQM recomienda que las organizaciones aprendan tanto de sus propias actividades y resultados, como de otras organizaciones (*benchmarking* interno y externo). En ISF, este aspecto podría incluirse en las actividades de gestión del conocimiento de forma que se establezcan procedimientos de aprendizaje e innovación a partir de buenas prácticas desarrolladas tanto dentro de la propia ISF como en otras ONGD, ONG de acción social o incluso empresas, lo que permitirá contribuir de forma sistematizada a la mejora continua buscada.

Concretamente, el criterio 4.e del modelo EFQM denominado “gestión de la información y del conocimiento” puede ayudar al desarrollo de este concepto en la organización (en este caso, en ISF). Así, por ejemplo, se recomienda recoger, estructurar y gestionar la información y el conocimiento de la organización en apoyo de la política y estrategia, o utilizar la tecnología de la información para apoyar la comunicación e información interna y de la gestión del conocimiento (especialmente crítico en ISF que tiene un área de TIC). En este sentido, además, se propone proporcionar a usuarios internos y externos un acceso adecuado a la información y conocimiento relevantes (fundamental en ISF, de forma que el conocimiento acumulado en proyectos pueda ser utilizado en sensibilización, campañas, etc., o los resultados de las investigaciones del área de estudios (tesis, PFC...) puedan ser aprovechados en el área de Programas). Esto respondería al subcriterio del EFQM que aconseja tratar de adquirir, incrementar y utilizar el conocimiento de forma eficaz, garantizando además la validez, integridad y seguridad de la información.

- **Desarrollo de alianzas:**

La definición de este concepto por parte del modelo EFQM es: *“Excelencia es desarrollar y mantener alianzas que añaden valor”* (EFQM, 2003).

La creación de alianzas, en los últimos años, en el sector de las ONGD ha experimentado una tendencia creciente, manifestada en la creación de consorcios entre las organizaciones, lo que ha permitido conformar un tejido de ONGD que se complementan en sus actividades para tratar de responder mejor a su misión y a sus objetivos. Este fenómeno, denominado “trabajo en red”, cobra especial relevancia en un sector caracterizado, en general, por organizaciones con escasez de recursos económicos, humanos, institucionales, mediáticos, etc., si tenemos en cuenta la recomendación del modelo EFQM en este sentido, según el cuál, el éxito de las organizaciones puede depender de las alianzas que establezcan y de su adecuada gestión.

ISF no sólo no es ajena a esta filosofía sino que ha apostado fuertemente por ella, especialmente desde que decidió especializarse en el área de la tecnología para el desarrollo, de forma que en su estrategia prevista para el período 2006-2008, la creación y fortalecimiento de una “red que multiplica” es una de sus líneas maestras de avance. Así, ISF propone en su estrategia ser dinamizador de los distintos recursos que existen en la sociedad para lo que “fortalecerá y ampliará su red de personas e instituciones con potencial para contribuir al desarrollo, de modo que cada actor de dicha red explote sus capacidades, y la red se convierta en multiplicador de desarrollo”.

El modelo EFQM habla de alianzas en sentido amplio puesto que cita como posibles partners a los clientes, la sociedad, proveedores e incluso competidores, siempre y cuando las relaciones entre la organización y los grupos de interés construyan una relación de confianza mutua, respeto y transparencia. El beneficio de estas alianzas radicará especialmente en saber optimizar las competencias clave y el valor aportado por cada uno de ellos.

ISF sigue esta recomendación y, de hecho, una de las cuatro líneas maestras de avance propuestas en su estrategia cita la necesaria participación conjunta y la complementariedad de las autoridades públicas, el sector privado y la sociedad civil para poder alcanzar de forma más eficaz y eficiente la promoción al desarrollo. Además, dicha estrategia propone la creación de alianzas (trabajo en red) tanto horizontales (con otras ISF federadas u otras ONGD) o con la entidades de agrupadoras de ONGD (como la Coordinadora CONGDE) o bien, verticales, en el sentido del trabajo en red con contrapartes y socios locales del Sur, beneficiarios, financiadores (socios, Administración, empresas...), Universidades o la sociedad en general. Para cada uno de estos grupos de interés o actores de desarrollo, la estrategia fija qué papel desempeña ISF en esta red que multiplica.

Por otra parte, y conscientes de los beneficios que puede reportar el trabajo en red a la consecución del objetivo de ISF, la estrategia propone repensar su forma de trabajo y de relacionarse, de forma que su contribución sea útil en la construcción de dicha red. Además, se intentará fortalecer las relaciones con aquellos otros actores que trabajan en el mismo campo para tender a una cooperación beneficiosa y no a la competencia.

Este concepto es también desarrollado por el criterio 4.a, donde se realizan una serie de cuestiones acerca de qué hace la organización para identificar las oportunidades para establecer alianzas clave con otras organizaciones de acuerdo con la política y estrategia y misión de la organización, o para asegurar que la cultura de aquellas organizaciones con las que se establezcan alianzas (en las ONGD: se trabaje en red) es compatible con

la propia. Además, se aconseja generar y apoyar una filosofía innovadora y creativa mediante el uso de alianzas (lo que aparece de forma implícita en la estrategia de ISF pues el trabajo en red es una de sus líneas de avance).

- **Responsabilidad social de la organización:**

Para el modelo EFQM, *“excelencia es exceder del marco legal mínimo en el que opera la organización y esforzarse por comprender y dar respuesta a las expectativas que tienen sus grupos de interés en la sociedad” (EFQM, 2003).*

Este modelo de excelencia propone a las organizaciones integrar la responsabilidad social en sus valores y actividades, excediendo incluso los mínimos legales exigibles, para comprometerse con sus grupos de interés en ser responsables del impacto de la organización en la comunidad tanto actual como futura en aspectos sociales, económicos y ambientales.

La preocupación de ISF en la responsabilidad social queda claramente marcada en sus propias actividades, pues existe una línea de investigación y trabajo al respecto en el área de Estudios y Campañas y, además, se participa en el Observatorio de la responsabilidad social, en la elaboración de la norma UNE 165010:2007 EX “Ética. Sistema de gestión de la responsabilidad social de las empresas” de AENOR y se realizan cursos y conferencias al respecto.

En el proyecto de Plan Estratégico 2006-2008 únicamente se cita la RSC al hablar del trabajo en red de ISF con respecto al “mundo técnico”, donde se dice que ISF será “ejemplo de responsabilidad social”. Sin embargo, no se cita explícitamente la existencia de un compromiso público y transparente que contemple a todos los grupos de interés, tal y como recomienda el modelo EFQM, aunque esto esté implícito en el comportamiento de la asociación.

En este sentido, a lo largo del propio del modelo EFQM y dentro de varios de sus criterios se establecen las siguientes recomendaciones:

- Tener en cuenta las aportaciones y expectativas de la sociedad, como grupo de interés, a la hora de elaborar la política y estrategia de la organización (en aspectos como igualdad de oportunidades, principios éticos cuidado del medio ambiente...) siendo los líderes quienes deben desarrollar y garantizar la implantación eficaz de dicha estrategia (Criterios 1 y 2).
- preocupación por las personas de la organización, siguiendo principios de igualdad y justicia en las condiciones de empleo (Criterio 3).
- aplicar estándares y normas relativos a ambiente, salud y seguridad en la gestión de procesos así como considerar los efectos posteriores a la entrega de los productos y/o servicios de la organización -en ONGD impacto de los programas de desarrollo, campañas de sensibilización, etc.-. En esta línea se recomienda además buscar medidas de satisfacción de la sociedad con la organización así como establecer indicadores de rendimiento internos en este caso de la organización con respecto a la sociedad (Criterios 5 y 8).

NORMA UNE 165011:2005 EX “ÉTICA. SISTEMA DE GESTIÓN DE LAS ONG” DE AENOR

Esta norma ya ha sido descrita detalladamente tanto en el capítulo de instrumentos (epígrafe 3.1) como en el proyecto de intervención en instrumentos (epígrafe 5.1). Por otra parte, existe un ejercicio de simulación de aplicación de esta norma sobre ISF recogido en el epígrafe 6.4.

Se trata de una norma elaborada bajo el encargo del Comité Técnico de Normalización AEN/CTN165 de Ética, órgano de la Asociación española de normalización (AENOR) responsable de elaborar diversas normas relacionadas con aspectos éticos de las organizaciones (empresas, ONG, instituciones bancarias, etc.). En concreto, la norma analizada en este punto establece un conjunto de principios éticos que aquella ONG que desee obtener esta certificación debería incorporar en su sistema de gestión.

El análisis, a la luz de estos principios, de la estrategia de ISF arroja un conjunto de implicaciones sobre el Plan Estratégico 2006-2008 de ISF que se exponen a continuación.

El Plan Estratégico de ISF para 2006-2008 coincide en la filosofía de la norma en cuanto al futuro rol que deberían desempeñar las ONG. Así, la norma de AENOR recomienda basar el trabajo de las ONG, entre otros aspectos, en el compromiso con la calidad y la mejora continua, en el trabajo en red y cooperación entre ONG, en la mayor corresponsabilidad en la gestión entre ONG y la Administración o en ser un instrumento de participación y equilibrio social.

ISF promueve estos valores en su estrategia para los próximos años. Como se ha citado anteriormente, dos de las líneas estratégicas esenciales para conseguir sus objetivos se basan en la creación y promoción de una red multiplicadora de las capacidades de sus distintos componentes (entre ellos, la propia Administración como un socio horizontal en la cooperación al desarrollo), así como en la mejora continua y la evaluación de resultados basadas en una especial preocupación por desarrollar la trayectoria ya iniciada de gestión de la calidad total.

Por otra parte, podría afirmarse que la propia estrategia constituye una oportunidad directa para la participación de la sociedad en la mejora de las condiciones de vida de las personas destinatarias de las intervenciones de ISF, así como en la sensibilización e incidencia de los pueblos del Norte en materia de desarrollo. Se trata, por tanto, de un instrumento de participación pues los órganos de gobierno y dirección han realizado importantes esfuerzos para promover la participación de todos los grupos de interés en dos procesos clave para el crecimiento y desarrollo futuro de ISF como son la planificación estratégica y el proceso de rediseño organizativo.

Por otra parte, los principios definidos por la norma de AENOR y agrupados en tres ejes (orientados a la persona, a la sociedad y a las organizaciones) también se ven reflejados en distintos puntos de la estrategia de ISF, especialmente en los aspectos siguientes:

- generar confianza a la sociedad y apertura a ésta, no sólo mediante las distintas vías de participación en sus actividades sino también en los procesos de debate y reflexión interna,

- transparencia, legalidad, profesionalidad y eficacia y eficiencia en la gestión, a través de la adopción de instrumentos como los principios de transparencia y buenas prácticas de la Fundación Lealtad (con el máximo resultado en la edición de sus cuatro Guías de la transparencia y las buenas prácticas de las ONG). Este instrumento proporcionan un doble beneficio a ISF: por un lado, dar a conocer a la sociedad la forma de trabajar de ISF, y por otro, permiten introducir aquellas prácticas de gestión que contribuyen a la profesionalidad y a una gestión más eficaz y eficiente de la organización. Así, por ejemplo, la planificación estratégica recoge la intención de respetar el límite del 10% de financiación privada sobre el total de financiación que aconseja la Fundación Lealtad.
- delimitación de ámbitos de decisión: la norma establece que “en un marco de actuación complementaria se debe definir claramente los ámbitos de decisión de los órganos rectores y de gestión así como su respectiva autonomía y responsabilidad”. Este objetivo es una de las máximas preocupaciones de ISF puesta de manifiesto en varios puntos tratados en su planificación estratégica, pues el importante crecimiento experimentado en los últimos años requiere de la definición precisa de las funciones y puestos, tanto del órgano de gobierno, como del órgano directivo/ejecutivo. Así lo recoge explícitamente el Plan Estratégico 2006-2008 en su tercera línea de avance.

Así mismo, muchos de estos aspectos son citados en el apartado “Imagen 2008” del proyecto de Plan Estratégico como rasgos y valores esenciales a mantener y desarrollar en los próximos años.

En el apartado de requisitos, concretamente, en el epígrafe 4.1 de requisitos generales de la norma de AENOR, se realizan las siguientes recomendaciones relacionadas con la estrategia:

- la organización debe poner los medios para mejorar continuamente su eficacia,
- debe desarrollar acciones coherentes con su misión, valores y visión,
- debe establecer procedimientos necesarios para fomentar la participación de todas aquellas personas implicadas en la organización y
- debe promover la participación del voluntariado en sus actividades.

Estos aspectos están contemplados en la estrategia de ISF para 2006-2008. En este mismo apartado se recomienda que los órganos de gobierno deban renovarse con cierta regularidad, estableciéndose los plazos y haciendo públicos los nombres de las personas que los componen, así como que se establezcan los límites en las remuneraciones de cualquier tipo. Aunque esta es una práctica habitual en ISF (como así lo atestigua el cumplimiento del principio relativo a este aspecto de la Fundación Lealtad) también sería interesante explicitarlo tanto en el Plan estratégico (en su apartado “Imagen 2008”, como signo de transparencia y buen gobierno) como en el proceso de rediseño organizativo.

Por otra parte, el epígrafe de “requisitos ante voluntarios y personal remunerado” recomienda a las ONG facilitar la participación tanto de voluntarios como del personal remunerado en el proyecto general de la organización. Como se ha puesto de manifiesto en los distintos talleres y encuentros para el debate y reflexión tanto de la planificación

estratégica como del rediseño organizativo, la participación de todos los grupos de interés, y en especial, de voluntarios y contratados, la cultura participativa y abierta de la organización es uno de los compromisos fundamentales que impregnan toda la estrategia de ISF.

Por otra parte, la norma de AENOR confiere especial relevancia al concepto de “cliente” de las ONG y en este sentido dedica una aclaración al respecto del término ya que la orientación al cliente es el centro de gran parte de los modelos de gestión de calidad y ética. Como ya se ha comentado en otros apartados de esta tesis doctoral, la norma no hace referencia al destinatario o usuario de los fines y actividades de la organización, sino que intencionadamente emplea el término “cliente” procedente del entorno lucrativo para conferir a dicho usuario o beneficiario todos los derechos del receptor de un bien o un servicio, como el de participación, reclamación y sugerencia, etc. Con respecto al cliente, la norma establece la recomendación de medir periódicamente el nivel de satisfacción de los clientes.

Aún consciente de la dificultad de definir de forma precisa quién o quiénes son los clientes de una ONGD (como se ha explicado anteriormente) ISF define explícitamente como una de sus líneas estratégicas la aplicación del concepto de calidad, en especial, en cuanto al esfuerzo para mantener los niveles de satisfacción de sus “clientes nacionales” (que define como financiadores, socios y voluntarios), así como de los beneficiarios.

En cuanto al epígrafe que la norma dedica a las “relaciones con otras ONG”, divididas en relaciones de concurrencia y de colaboración, en la elaboración de su estrategia, ISF confiere especial atención a las segundas en su línea maestra de avance dedicada a la construcción de “una red que multiplica”. Así, y desde su posición de experta en temas propios de la ingeniería aplicada (agua, TIC, energía, ...), ISF deberá reflexionar sobre cómo han de ser estas relaciones -preferentemente de cooperación y no de competencia- para lo que se considera fundamental conocer con el mayor detalle posible los potenciales *partners* de dicha red. En este sentido la norma recomienda:

- el fomento del trabajo en red, procurando el intercambio de experiencias y conocimientos en los procesos de reflexión y definición de objetivos, si bien cada organización deberá mantener su autonomía en cuanto a su funcionamiento y sus valores,
- no imponer sin debate sus puntos de vista, para lo que deben impulsar planteamientos integradores, sin renunciar a su misión y valores,
- basar las relaciones de colaboración en el respeto y en la igualdad,
- consensuar el ámbito de sus actuaciones respectivas y
- documentar los acuerdos de colaboración y la pertenencia a foros y entidades.

La concepción amplia del trabajo en red en las ONGD incorpora los otros dos sectores (público y empresarial) en un nuevo contexto de relaciones entre los actores de la cooperación, al que ISF, en su estrategia, reconoce estar dispuesta a aportar su valor y su experiencia en tecnología para el desarrollo humano tras el importante crecimiento experimentado en los últimos años. Así lo define en su clave estratégica en la que cita como aspecto crítico para la asociación “fortalecer la relación con la Administración y con los grandes financiadores, ante quienes hasta ahora ISF era una ONGD relativamente poco relevante”. A este respecto, la norma de AENOR dedica un apartado

de “relaciones entre las ONG y los sectores público y privado” que puede resultar de gran utilidad para ISF.

Así, la norma recomienda promover el trabajo en red, desarrollando modelos de cooperación y colaboración, intentando involucrar a todos los grupos de interés, con respeto mutuo de sus respectivos principios y valores. Además, las ONG deben buscar la participación activa de empresas e instituciones en el estudio de los problemas, la formulación de objetivos y la realización de proyectos, así como en la obtención de recursos.

El análisis de los instrumentos de gestión de calidad descrito en este apartado permite corroborar cómo la cultura de la calidad ya impregnaba en esta segunda etapa de la evolución de ISF toda la organización, y en especial, la nueva estrategia diseñada en 2005 para el período 2006-2008. Es decir que, en este momento la influencia de los instrumentos de gestión de calidad sobre la estrategia se produce en sentido contrario con respecto a la primera etapa, de modo que el sistema de gestión de calidad de la organización informa o enmarca la definición de la estrategia.

En el presente capítulo 6 se ha descrito el proyecto de intervención que recoge el proceso por el que la ONGD Ingeniería sin Fronteras – Asociación para el Desarrollo, aborda la definición e implantación de su sistema de calidad, y específicamente, el proceso de elección dentro del abanico de instrumentos y de adaptación de éstos a sus necesidades específicas hasta, en algunos casos, internalizar los instrumentos en la gestión de la organización.

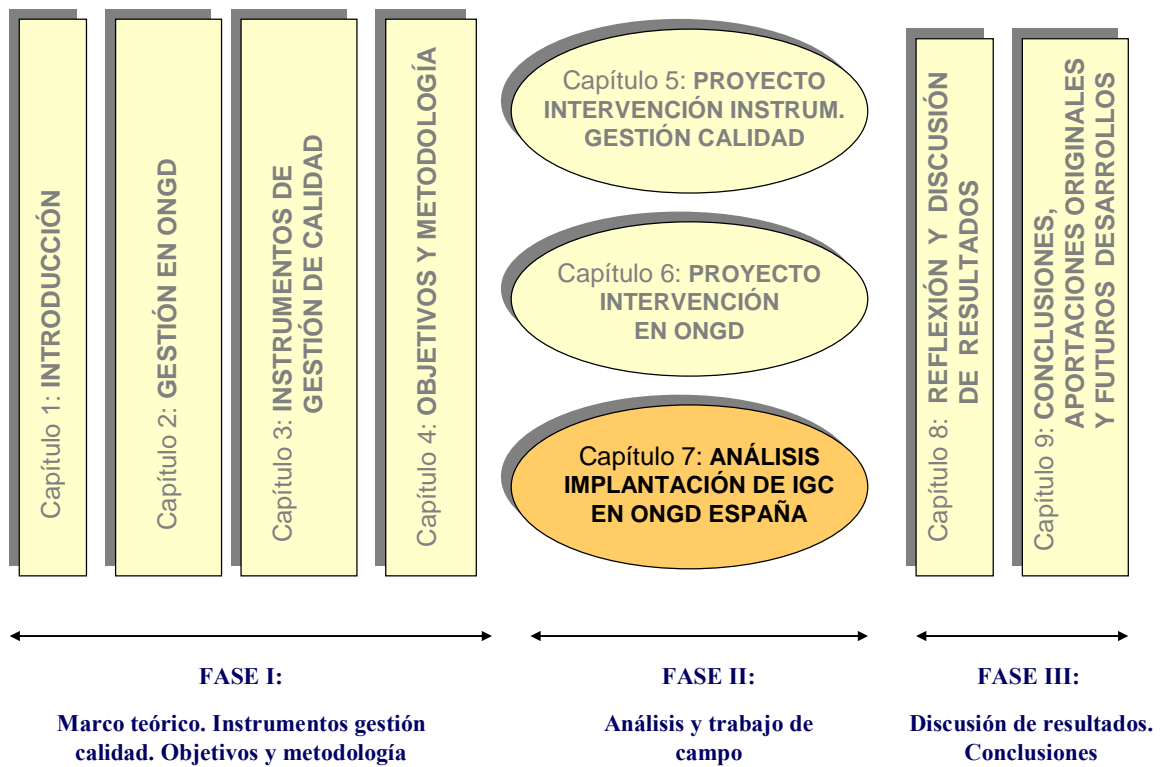
Para ilustrar este proyecto de intervención, se ha expuesto la involucración de la doctoranda en los principales instrumentos analizados, de entre los descritos en el capítulo 3, como son la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR, la Guía de la transparencia y de las buenas prácticas de la Fundación Lealtad, el Procedimiento de calificación de ONGD de la AECl, el Modelo EFQM de Excelencia y el Código de conducta de la Coordinadora estatal de ONGD (CONGDE).

Finalmente, se ha descrito cómo estos instrumentos y otros también incluidos en el capítulo correspondiente, han pasado a influir e incluso transformar algunos de los procesos básicos de gestión de la organización, como es el caso de la definición de la estrategia y de la estructura organizativa de la Ingeniería sin Fronteras.

El capítulo siguiente expone un proyecto de intervención que permite completar el análisis realizado sobre una organización en el actual capítulo 6 puesto que consiste en el análisis cualitativo y cuantitativo sobre el estado de implantación de instrumentos de gestión de calidad en las ONGD españolas miembros de la Coordinadora estatal de ONGD (CONGDE). Este proyecto recoge además la visión de la calidad en este sector de otros actores involucrados como financiadores, entidades promotoras de instrumentos y expertos en la materia. Finalmente, el estudio se completa con un análisis comparativo de la situación de la calidad en las ONGD pertenecientes a importantes coordinadoras de Francia y Reino Unido.

Capítulo 7

ANÁLISIS DE LA IMPLANTACIÓN DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE CALIDAD EN ONGD ESPAÑOLAS



7 ANÁLISIS DE LA IMPLANTACIÓN DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE CALIDAD EN ONGD ESPAÑOLAS

El tercer proyecto de intervención de esta tesis doctoral analiza la implantación de instrumentos de gestión de calidad en las organizaciones miembro de la Coordinadora estatal de ONGD (CONGDE) así como sus implicaciones, lo que permite completar la Fase II del trabajo de campo de la investigación junto a los proyectos desarrollados en instrumentos de gestión de calidad y en ONGD descritos en los capítulos 5 y 6, respectivamente.

Así, este capítulo expone el análisis cualitativo y cuantitativo realizado por la doctoranda sobre el estado de la implantación de instrumentos de gestión de calidad en las ONGD españolas, destacando los beneficios e inconvenientes encontrados en su proceso de adopción así como el papel que, según estas entidades, podría desempeñar la citada Coordinadora al respecto de la gestión de la calidad. Se recoge además las conclusiones más relevantes de un estudio similar elaborado algunos años más tarde por el Instituto de estudios sobre conflictos y acción humanitaria (IECAH) sobre sistemas de evaluación y gestión de la calidad en ONG españolas dedicadas a la ayuda de emergencia o acción humanitaria.

Este proyecto expone también la visión que sobre la gestión de la calidad en las ONGD tienen otros actores involucrados tales como financiadores públicos y privados, entidades promotoras de instrumentos así como expertos en la materia procedentes de diversos sectores como la consultoría o la Universidad. Finalmente, el estudio se completa con un análisis comparativo de la situación de la calidad en las ONGD pertenecientes a importantes coordinadoras de Francia y Reino Unido.

7.1 Estudio del proceso de implantación de instrumentos de gestión de calidad en España

Para la realización de este proyecto de intervención, se eligió la entidad española que cuenta con la mayor representatividad en el entorno de las organizaciones dedicadas a la cooperación al desarrollo: la Coordinadora estatal de ONGD. Los siguientes apartados describen el proyecto de intervención realizado por la doctoranda en colaboración con dicha entidad.

7.1.1 Colaboración con la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Cooperación para el Desarrollo - España (CONGDE)

La Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Cooperación para el Desarrollo - España (CONGDE), principal entidad aglutinadora de ONGD españolas, se creó hace más de dos décadas como una federación sin fines de lucro. En 2008, se

encuentra integrada por 92 ONGD y 16 coordinadoras autonómicas de este tipo de organizaciones, (por tanto, englobaría en total a cerca de 500 ONGD), cuyo objetivo es buscar la acción conjunta y coordinada en la cooperación con los pueblos del Tercer Mundo.

El interés de interactuar con la CONGDE, en el marco del trabajo de campo de esta tesis doctoral, reside en la interesante visión complementaria que puede aportar una entidad de gran relevancia en el Tercer Sector y que goza de gran representatividad en el mundo de la cooperación al desarrollo, no solamente por el significativo número de ONGD que engloba, sino por tratarse de una organización de referencia en dicho ámbito, y que es responsable, por otra parte, de uno de los pocos estudios que se realizan periódicamente sobre las organizaciones dedicadas a la cooperación al desarrollo en España.

Así, la CONGDE ha elaborado y publicado diversos informes sobre el sector (denominados originariamente Directorio de ONGD) en los años 1994, 2000, 2004, 2006 y 2008 donde se realiza un amplio y riguroso análisis sobre las actividades, áreas de trabajo, publicaciones, análisis de proyectos e ingresos, fuentes de financiación, etc., de las ONGD españolas.

Además, esta organización realiza los siguientes servicios (www.congde.org):

- Provee a sus miembros asociados de una serie de servicios como Boletines Informativos, Talleres y Cursos de Formación.
- Mantiene canales de información tanto externa como interna. Trabaja en red tanto en plataformas nacionales como internacionales.
- Da especial relevancia al seguimiento de políticas, tanto a nivel estatal, autonómico como europeo.
- Pone en marcha Campañas como “Pobreza Cero”.
- Reflexiona sobre retos del sector como la calidad, la transparencia y los recursos humanos.
- Informa sobre sus organizaciones miembro a través del Directorio de las ONGD de la Coordinadora, convirtiéndose este último en un material transparente e indispensable para conocer en profundidad al sector.

El papel desempeñado por la Coordinadora de ONGD, como federación aglutinadora y analista del Tercer Sector, alentó a la autora de esta tesis a realizar una propuesta de colaboración con dicha entidad con ocasión de la elaboración del Directorio de ONGD en su edición de 2004 -denominado “Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD- (CONGDE, 2005), concretamente en lo referido al núcleo temático tratado en esta tesis doctoral.

El análisis del estado de la gestión de la calidad en las ONGD españolas contribuiría a enriquecer el estudio global realizado por la CONGDE, razón por la que este trabajo fue incorporado en el citado Informe, en el apartado “*Especial temático: instrumentos para la gestión de la calidad en las ONGD*”.

7.1.1.1 Propuesta de trabajo

Así pues, en 2003 y ante el interés mostrado por el Comité de Seguimiento del Código de Conducta de la CONGDE por aspectos relacionados con la gestión de la calidad, se realiza una propuesta de colaboración con esta entidad en relación con los instrumentos de Gestión de la Calidad en ONGD, en tres aspectos:

1) En primer lugar, se ofreció la posibilidad de realizar una exposición ante los miembros de la Junta Directiva de la CONGDE acerca de los instrumentos de gestión de la calidad, existentes en la actualidad o en proceso de elaboración, en el Tercer Sector en España.

Esta exposición consistiría en un breve repaso teórico de los distintos instrumentos de gestión de la calidad en ONG así como su posicionamiento.

En este sentido, para cada uno de esos instrumentos se detallaría:

- Un resumen descriptivo y objetivo del instrumento.
- Una descripción de la utilidad de cada instrumento de gestión de la calidad en las ONG y en qué ámbito de la calidad está centrado (por ejemplo, modelos orientados a la automejora vs. certificaciones frente a terceros).
- Una valoración subjetiva sobre dichos instrumentos: desde el punto de vista de la autora, qué problemas y carencias presenta cada instrumento que pudiera dificultar el logro de los objetivos teóricos de la organización.

2) En segundo lugar, se propuso la inclusión de una serie de preguntas sobre los instrumentos de gestión de la calidad en ONG en un cuestionario que elabora la propia CONGDE. La Coordinadora estatal utiliza este cuestionario con el fin de recoger los datos necesarios para el Directorio 2004 procedentes de sus organizaciones federadas.

3) En tercer lugar, se ofrecía la posibilidad de colaboración (como área de Ingeniería de Organización de la Universidad Carlos III de Madrid) con la CONGDE en futuras investigaciones.

En aquel momento, la CONGDE aceptó la segunda propuesta y consideró interesantes las otras dos, como así lo pone de manifiesto la creación de un Grupo de Calidad en 2006 y la propuesta de participación en la organización del I Encuentro de las ONGD, en 2007, para el que la autora de esta tesis elaboró el estudio “Presente y futuro de la calidad en el sector de las ONGD” (citado en el epígrafe 7.2).

7.1.1.2 Motivaciones por parte de la CONGDE

A finales de los noventa, la CONGDE había sufrido una cierta crisis de identidad. Una vez superada esta crisis, la Coordinadora se plantea afianzar su posición el sector de las

organizaciones españolas dedicadas a la cooperación al desarrollo y así lo muestra en sus distintas actuaciones.

Una de las vías abiertas para ello, sería reafirmarse en su papel de organización asesora especializada en el sector y en los distintos servicios y necesidades que las organizaciones que a ella pertenecen puedan solicitar. Así, por ejemplo, en el Plan de actuación 2002-2003, la CONGDE recoge como prioridad estratégica su propósito de mejorar sus servicios al colectivo de organizaciones federadas, y en la carta de acompañamiento del cuestionario para el Directorio 2004 se indica explícitamente que la información solicitada persigue, entre otras cosas, ampliar y mejorar los servicios y actividades que actualmente presta y que, en el futuro, podría ofrecer a sus organizaciones miembro.

Por esta razón, en el cuestionario se solicita que las ONGD asociadas valoren los servicios y actividades que la Coordinadora presta y, además, que consignen qué tres servicios consideran interesante recibir en el futuro. De esta forma, y a través del citado cuestionario, la CONGDE indica que se pretende conocer en mayor profundidad las actividades desempeñadas por las ONGD federadas y así, poder ofrecerles servicios más ajustados a sus necesidades. Esto permitiría reforzar el papel de la CONGDE como entidad al servicio de las organizaciones de las que es representante.

Probablemente, en esta línea de informar y asesorar a sus ONGD asociadas, pueda encuadrarse la posibilidad de que la Coordinadora ofrezca asesoría sobre un aspecto con un mayor interés cada vez para el mundo de las ONG españolas dedicadas al Desarrollo y en el que existe menos experiencia y menor conocimiento si lo comparamos con el sector de las ONG de Acción Social. Por esta razón, estimó conveniente la inclusión en el cuestionario de un bloque de preguntas sobre sistemas de gestión de la calidad, lo que permitiría pulsar el sector en este aspecto para conocer la opinión de sus asociadas.

La participación de la autora de esta tesis respecto a la inclusión de una consulta sobre sistemas de gestión de la calidad puede contribuir a reforzar el papel de la CONGDE como asesor cualificado (como define literalmente en su propio plan) y de referencia para las organizaciones federadas.

En este sentido, entre los objetivos de la Coordinadora al encargar este estudio se buscaba dar una respuesta a sus organizaciones miembro al respecto de los instrumentos de calidad y transparencia que, en aquellos momentos, estaban irrumpiendo con fuerza.

Por otra parte, hay que destacar que, el entonces nuevo presidente de la CONGDE nombrado en marzo del 2003, David Álvarez, puso especial atención -y así lo hizo constar en varias entrevistas- en aspectos como la importancia de cuestiones como la Responsabilidad Social Corporativa o como del cumplimiento, por parte de las ONGD, del Código de Conducta de la propia Coordinadora. Así mismo, destacó como cualidades vitales y necesarias para este tipo de organizaciones la eficacia y la necesidad de transparencia, esta última en el sentido de explicar cuál es su misión, cómo es la gestión de los fondos públicos o privados que manejan o qué actividades están llevando a cabo para erradicar la pobreza y promover el desarrollo.

En esta línea, el presidente de la CONGDE nombró en varias ocasiones uno de los instrumentos estudiados en esta tesis doctoral, la Guía de la transparencia y de la buenas

prácticas de las ONG de la Fundación Lealtad que en aquellos momentos de su aparición (enero de 2003) generó cierta expectativa y varios detractores en el sector. El nuevo presidente valoró en sus intervenciones muy positivamente el trabajo y la iniciativa de la Fundación Lealtad, de hecho, opinó que todas las ONG deben someterse a auditoría; cuestionando, no obstante, algunos de sus principios y aclarando que algunos requisitos que la Fundación Lealtad vincula con la transparencia serían discutibles.

Así, en sus declaraciones, el presidente de la Coordinadora de ONGD se inclinó más por la autorregulación del sector aludiendo concretamente al propio Código de Conducta de la CONGDE, cuyo espíritu recoge esta intención. De hecho, definió este código como un documento nacido de la reflexión interna en un intento de clarificar el papel que debían desempeñar las ONG españolas en la cooperación al desarrollo y consensuar algunos principios mínimos de actuación. Se pensó que era necesario establecer un marco de autorregulación ético del sector para vigilar la transparencia de todas aquellas organizaciones que integran la Coordinadora. De hecho, la entidad considera que la transparencia será un elemento de impulso muy importante para estas organizaciones y que, por tanto, el código de conducta adoptado por las ONGD es una prioridad y que debe cumplirse en todo momento.

De esta forma, el interés mostrado por el Comité de seguimiento del Código de conducta en estudiar la visión de las ONGD sobre las cuestiones de transparencia y calidad impulsa la inclusión -en la anteriormente citada encuesta a realizar sobre las ONGD de la Coordinadora en 2003- de un apartado dedicado al grado de utilización del Código de conducta. Además, dicho Comité desarrolla años después, en 2007, una herramienta de autoevaluación del Código de conducta, con el fin de dar mayor protagonismo al instrumento.

Con este impulso al Código de conducta, como documento integrador y que define la identidad de las ONGD, la CONGDE podría estar dando respuesta a la demanda de autorregulación por parte de un subconjunto de ONGD, al hilo del surgimiento en aquel período de distintos instrumentos de gestión de calidad y de transparencia.

7.1.2 Encuesta para el informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD. Especial temático “Instrumentos para la gestión de la calidad en las ONGD”

7.1.2.1 Estructura de la encuesta

La encuesta, realizada sobre las ONGD de la Coordinadora estatal de ONGD (CONGDE) en el marco del Directorio 2004, se envió por correo electrónico a las 92 organizaciones miembro. El número de respuestas obtenidas fue de 88 (por tanto, 95,7%) y el año de referencia, 2003.

Tal como se incluía en la segunda propuesta citada anteriormente, la encuesta tenía como objetivo averiguar qué conocimiento existía en ese período sobre los instrumentos de gestión de la calidad en el sector de las ONGD españolas, y con este propósito se incluyen una serie de preguntas tanto de respuesta múltiple como de respuesta abierta,

estas últimas para el caso de aquellos aspectos donde una variedad en la respuesta pudiera aportar una información relevante.

En primer lugar, aparece una pequeña introducción del tema a tratar en el apartado del cuestionario denominado “Instrumentos de gestión de la calidad en las ONGD”:

En el ámbito del Tercer Sector, están apareciendo diferentes sistemas para la gestión de la calidad en ONG: guías de buenas prácticas, planes de calidad propios, auditorías de calidad/transparencia, adaptación de estándares (EFQM, ISO).

Una vez apuntado someramente el aspecto del que se quiere extraer información (la gestión de la calidad), la primera cuestión persigue conocer cuáles de estos instrumentos han sido analizados por las ONG federadas con objeto de su posible aplicación, distinguiendo entre dos grupos:

- instrumentos que ya se encuentren implantados, o bien, en fase de implantación, y
- instrumentos que han sido analizados y estudiados por la ONGD pero que finalmente no han sido aplicados.

En segundo lugar, se pretende conocer las motivaciones que impulsaron a los gestores de la ONGD a implantar los instrumentos de gestión de la calidad que están ya siendo aplicados o en fase de implantación recogidos en la cuestión anterior. En este caso, la respuesta es de tipo mixto puesto que, por una parte, ofrece unas respuestas posibles y por otra, se deja un espacio abierto (Otras –especificar-) para aportar otras motivaciones no contempladas en las anteriores. Además se trata de una respuesta múltiple pues ofrece la posibilidad de elegir entre varias motivaciones posibles como muestra la tabla 7.1:

Tabla 7.1: Motivaciones que han impulsado a implantar instrumentos de gestión de calidad (instrumentos implantados o en fase de implantación)

Mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión
Mejorar la imagen
Incrementar confianza de los financiadores
Requisito para obtener financiación (UE...)
Introducir nuevos instrumentos de gestión
Incrementar nº de socios
Incrementar nº de voluntarios
Incrementar nº donantes y financiadores
Otras ONG también lo implantan
Otras (especificar)

Fuente: Elaboración propia

A continuación, se pide la valoración positiva y negativa de dichos instrumentos de gestión de la calidad en ONGD. Así, para el primer grupo (implantados o en fase de implantación) se pregunta por las ventajas que se han obtenido o se están obteniendo con su puesta en marcha en la organización. La estructura y el contenido de la respuesta son idénticos a la cuestión anterior.

En cuanto a los inconvenientes encontrados a la hora de implantar estos instrumentos (para el primer grupo) o detectados ya en la fase de estudio/análisis -y que probablemente condujeron a su no implantación-, se recogen las posibles siguientes respuestas (también estructura mixta y múltiple respuesta) (Tabla 7.2):

Tabla 7.2: Inconvenientes encontrados (para los dos grupos de instrumentos)

Importante consumo de recursos (humanos y materiales)
Desconfianza/desconocimiento de entidad creadora del instrumento
Desconfianza/desconocimiento de los sistemas gestión de calidad, en general
Desconocimiento de un determinado instrumento de gestión de calidad
No creo que sea necesario ningún sistema de calidad
Demasiado esfuerzo respecto a resultados obtenidos
Otros (especificar)

Fuente: Elaboración propia

Asimismo, se encontró interesante conocer las principales carencias que los gestores de las ONGD detectan en los instrumentos de gestión de calidad destinados a sus asociaciones. Por esta razón, se incluye una pregunta de tipo abierto (no estructurada) que pretende recoger qué se echa en falta en estos instrumentos.

Por último, pareció relevante complementar esta serie de cuestiones con una pregunta que tratase de conocer qué papel debería tener la CONGDE respecto a los citados sistemas de gestión de la calidad en ONG. Las posibles respuestas aparecen en la Tabla 7.3:

Tabla 7.3: Papel de la Coordinadora respecto de los instrumentos de gestión de calidad en ONGD

Proporcionar información sobre los sistemas de gestión de calidad
Ofrecer cursos / formación / asesoramiento sobre los instrumentos de gestión de calidad existentes
Crear un sistema de gestión de calidad específico para ONGD
Valorar los instrumentos de gestión de calidad existentes
Proporcionar personal / recursos para la implantación de sistemas de gestión de calidad
Ninguno
Otros (especificar)

Fuente: Elaboración propia

7.1.3 Resultados de la encuesta (publicados en el informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD 2004)

7.1.3.1 Confusión sobre los instrumentos de gestión de calidad

La cuestión sobre la implantación de instrumentos de gestión de calidad en las ONGD se expresó de forma abierta, de modo que, literalmente, la pregunta hacía referencia a qué sistemas de gestión de calidad han analizado las ONGD con objeto de su posible aplicación en la organización, distinguiendo entre los dos grupos de instrumentos contemplados en el estudio: los implantados o en fase de implantación, y aquellos instrumentos para los que ha sido estudiada su aplicación pero que, finalmente, no fueron implantados.

En la introducción de la cuestión se comentaba además la aparición en el ámbito del Tercer Sector de diferentes sistemas para la gestión de la calidad en ONG como guías de buenas prácticas, planes de calidad propios, auditorías de calidad/transparencia o la adaptación de estándares (como EFQM o ISO).

La confusión existente respecto al tema aquí tratado junto al diseño abierto de la pregunta ha provocado seguramente que se hayan incluido en las respuestas algunos instrumentos que difícilmente podrían catalogarse como sistemas de gestión de calidad, como fueron respuestas relativas a sistemas de evaluación, sistemas de seguimiento, cuadros de mando institucionales o sistemas de planificación.

Este hecho disminuye el número de ONGD que contestan a este apartado de la encuesta referida a los sistemas de gestión de calidad. Así, de las 88 ONGD que constituyen el tamaño muestral de la encuesta, 40 organizaciones señalan uno o varios instrumentos de calidad implantados o en fase de estudio, y de estas últimas, 9 ONGD citaron instrumentos de gestión de calidad que no podrían categorizarse como tal.

En este sentido, también hay que destacar que de las 57 respuestas obtenidas sobre implantaciones de instrumentos de gestión de calidad, 14 de ellas (que se han agrupado en la categoría de “Otros instrumentos no identificados”) no tienen una clara identificación con el tipo de instrumentos estudiados aquí.

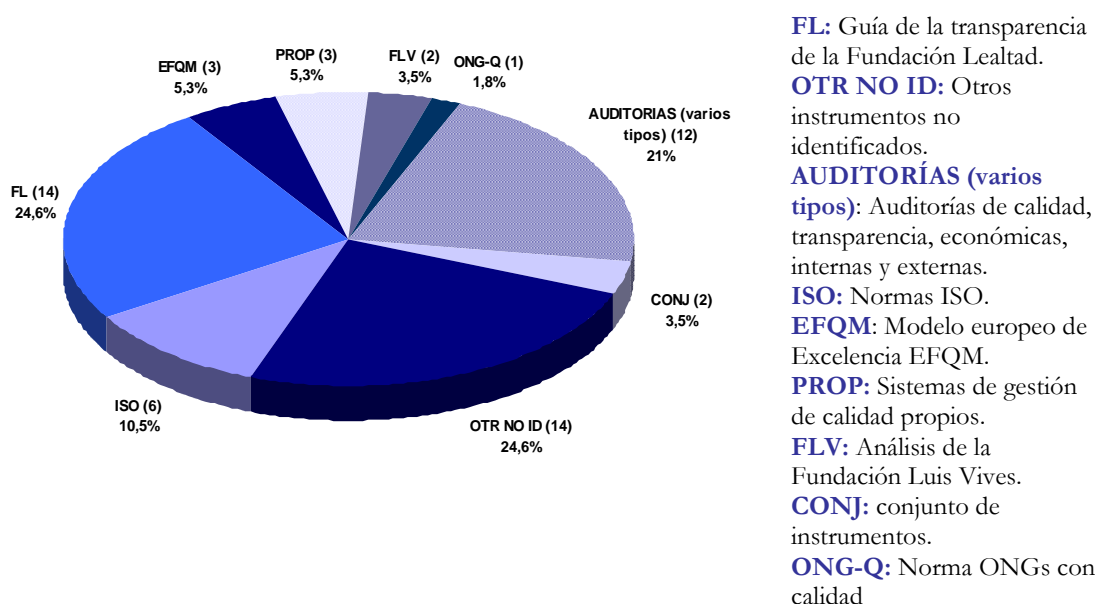
Por otra parte hay que destacar que, ante la cuestión abierta acerca de qué sistemas de gestión de calidad han analizado en sus ONGD, algunas organizaciones (12) contestaron varios tipos de auditorías (de calidad y transparencia, económicas, internas y externas), lo que sobre el total de 57 implantaciones representa un 21%. Esto no significa que sólo 12 ONGD se sometan a auditorías (puesto que es un requisito legal someterse periódicamente a auditorías contables), sino que, estas 12 organizaciones que responden a la pregunta consideran que las diversas auditorías que señalan son instrumentos de gestión de calidad. La explicación podríamos encontrarla, además de, probablemente, en el diseño abierto de la cuestión, en la novedad y/o falta de experiencia en ese período en el sector de las ONG respecto al ámbito de los sistemas de gestión de calidad.

Por tanto, lo anteriormente comentado pondría de manifiesto la existencia en aquel momento en el entorno de las ONGD de cierta confusión con respecto a los instrumentos de gestión de la calidad.

7.1.3.2 Grado de implantación de cada instrumento

Como se ha comentado en el apartado anterior, 40 de las 88 ONGD que constituyen el tamaño muestral, contestaron a la pregunta relativa a la implantación de algún o algunos sistemas de gestión de calidad en sus respectivas organizaciones, lo que supone un 45% de la muestra. Si bien, de esas 40 organizaciones hay nueve que solamente citaron instrumentos de los categorizados como “Otros instrumentos no identificados”, tal como se ha citado previamente, y que plantean dudas sobre en qué medida estas nueve organizaciones han implantado instrumentos de gestión de calidad.

Figura 7.1: Grado de implantación de instrumentos de calidad en las ONGD. Año 2003



Fuente: elaboración propia y Directorio 2004 CONGDE

Teniendo en cuenta esta observación, podemos observar en la figura 7.1 qué instrumentos de gestión de calidad han sido citados por las ONGD encuestadas, así como su grado de implantación. De esta forma, de las 57 implantaciones de instrumentos podemos observar como la Guía de la Transparencia y de las Buenas Prácticas de las ONG de la Fundación Lealtad ha sido citado en 14 ocasiones, lo que representa un 24% de las implantaciones. En segundo lugar, se citan las auditorías, que al ser de varios tipos, se plantea la duda de si se pueden considerar instrumentos de gestión de calidad.

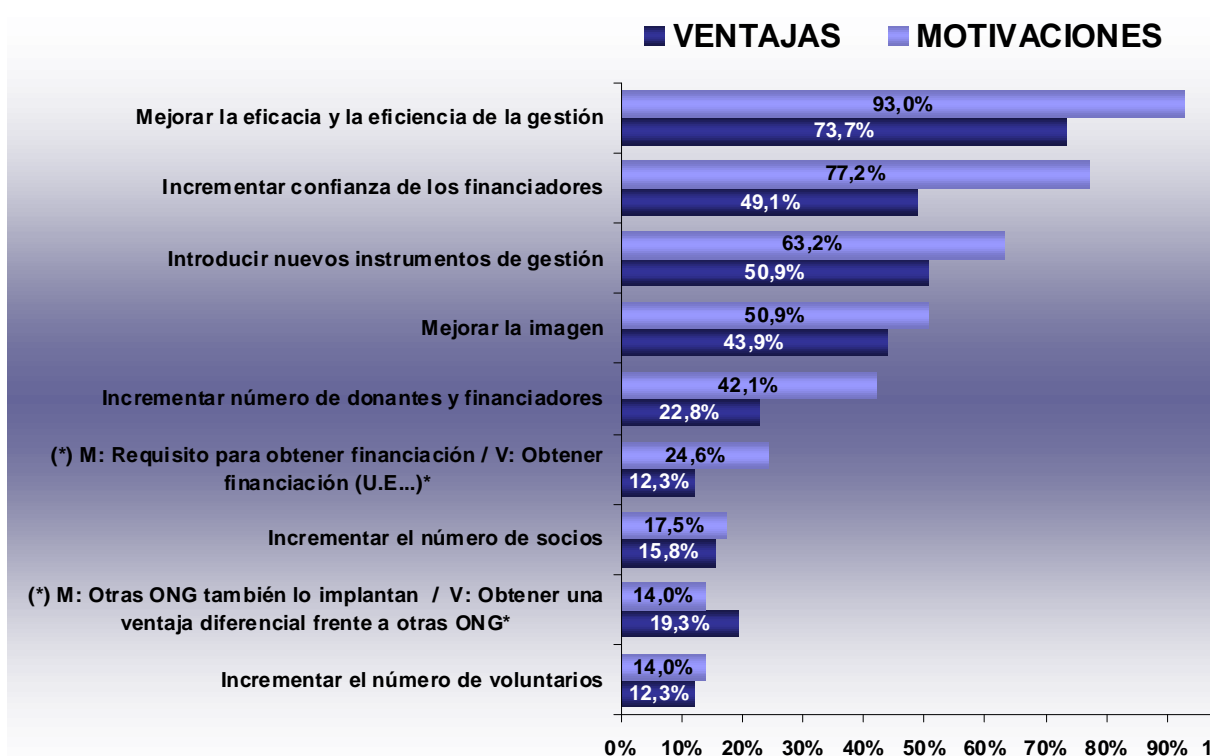
A continuación, un 11% de las implantaciones hace referencia a las normas ISO (en sus distintas modalidades), utilizadas por seis de las organizaciones que respondieron a esta cuestión. Representando un menor grado de implantación (3%), se encuentra el Modelo Europeo de Excelencia EFQM y sistemas propios de calidad definidos por la ONGD, así como el análisis realizado por la Fundación Luis Vives (2%) o la norma ONG con Calidad (1%). Dos organizaciones citaron varios instrumentos de gestión de calidad de manera conjunta.

7.1.3.3 Motivaciones y ventajas en la implantación de instrumentos de gestión de calidad e inconvenientes encontrados

7.1.3.3.1 Motivaciones que impulsan a implantar instrumentos de gestión de calidad

Respecto a qué motivaciones han impulsado a las ONGD a implantar un instrumento de gestión de calidad cabe destacar la respuesta “mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión”, que fue la más citada con un 93% de aparición en instrumentos implantados. A cierta distancia, en segundo y tercer lugar, se busca en los sistemas de gestión de calidad incrementar la confianza de los financiadores e introducir nuevos instrumentos de gestión, con un 77,2% y un 63,2%, respectivamente. A juzgar por las respuestas a esta cuestión, parece que estos instrumentos no se considerarían tan eficaces para conseguir un incremento en el número de voluntarios o de socios de estas organizaciones.

Figura 7.2: Motivaciones previas y ventajas en la implantación de instrumentos de gestión de calidad (porcentaje sobre el total de implantaciones). Año 2003



(*) Diferencias entre las opciones de respuestas en las cuestiones de Motivaciones y Ventajas

Fuente: elaboración propia y Directorio 2004 CONGDE

Podría sugerirse, en lo que a motivaciones se refiere y a la vista del figura 7.2, la existencia de una mayor orientación “interna” en el uso de este tipo de instrumentos, en cuanto a la búsqueda de una mejora en la gestión de la ONGD, frente a una motivación

externa menos importante (o en segunda instancia) respecto a las expectativas buscadas con anterioridad a la implantación de un sistema de gestión de calidad.

La anterior afirmación se refuerza con algunas de las motivaciones reflejadas en la alternativa abierta “Otras motivaciones”, donde algunas ONGD encuestadas citan literalmente “el alineamiento interno con la misión y objetivos” o “tener una valoración objetiva de nuestra gestión” como expectativas sobre los instrumentos de gestión de calidad. Una de las respuestas en este campo abierto confirma claramente la búsqueda en estos instrumentos de una mejora interna global: “No se puede citar una única motivación ya que todos los procesos se interrelacionan, si bien, el fin último es la mejora de los procesos a todos los niveles con la finalidad de cumplir adecuadamente con la misión y objetivos institucionales”.

7.1.3.3.2 Ventajas encontradas tras la implantación de los instrumentos de gestión de calidad. Paralelismo con las motivaciones previas

Como puede comprobarse en la figura 7.2, se repite la tendencia observada en el apartado de motivaciones en cuanto al tipo de ventajas obtenidas por la organización tras la implantación de un instrumento de gestión de calidad. Con estas respuestas las ONGD parecen expresar que reciben lo que esperan de estos instrumentos, si bien, en menor medida que sus expectativas o motivaciones.

No obstante, existe un caso en el que esto último no ocurre probablemente debido a que las alternativas ofrecidas en las dos preguntas (motivaciones y ventajas) no eran idénticas. Como motivación se proponía en la encuesta la alternativa “Otras ONG también lo implantan” mientras que la ventaja hacía referencia a la obtención de una ventaja diferencial frente a otras ONG.

Hay que destacar además que, en el apartado de ventajas, varias organizaciones (un 12%) indican que se encuentran en fase de implantación del instrumento o bien, que ha transcurrido muy poco tiempo desde que se ha aplicado algún sistema de gestión de calidad. Estas respuestas pueden apuntar a que aún es muy pronto para conocer las ventajas realmente obtenidas tras la implantación de estos instrumentos.

7.1.3.3.3 *Inconvenientes encontrados en la implantación de instrumentos de gestión de calidad*

Figura 7.3: Inconvenientes en instrumentos de gestión de calidad implantados o en fase de implantación (porcentaje sobre el total de implantaciones). Año 2003



Fuente: elaboración propia y Directorio 2004 CONGDE

A la vista de la figura 7.3, puede afirmarse cuál es, para las ONGD encuestadas, el principal inconveniente encontrado tras la implantación de algún instrumento de gestión de calidad. El importante consumo de recursos, tanto materiales como humanos, fue el inconveniente más destacado por estas organizaciones, concretamente, en un 43,9% de las implantaciones de instrumentos llevadas a cabo. A gran distancia, se citan otros inconvenientes como el desconocimiento de un determinado instrumento de gestión de calidad o bien de su entidad creadora, ambos citados en un 7% de las implantaciones. El porcentaje es algo menor en el caso de la desconfianza o desconocimiento de los sistemas de gestión de calidad en general.

Es significativa la respuesta “no creo que sea necesario ningún sistema de calidad”, alternativa que no ha sido elegida por ninguna de las ONGD que respondieron a esta cuestión.

7.1.3.3.4 *Motivaciones, ventajas e inconvenientes en los instrumentos más utilizados*

Resulta de interés conocer las cuestiones anteriormente analizadas respecto de los tres instrumentos citados como más utilizados por las ONGD encuestadas: la Guía de la transparencia y buenas prácticas de las ONG de la Fundación Lealtad, las normas ISO y el Modelo Europeo EFQM, con el 24,6%, el 10,5% y el 5,3% de las implantaciones, respectivamente.

El análisis de las respuestas a las motivaciones y ventajas que impulsaron a las ONGD a implantar el instrumento propuesto por la Fundación Lealtad parece indicar que, dentro de las motivaciones para implantar este instrumento, merece comentario la respuesta “requisito para obtener financiación” (muy por debajo de las demás respuestas) debido quizá a la novedad del instrumento. Sin embargo, sí parece percibirse este instrumento como un elemento más orientado al incremento de la confianza entre donantes y financiadores que al aumento de socios y voluntarios. Al igual que la tendencia general, las ONGD que señalaron este instrumento parecían buscar la mejora de la eficiencia y la eficacia en su gestión.

En cuanto a los inconvenientes encontrados tras la implantación de este instrumento, y probablemente, como consecuencia del corto período de existencia de este instrumento, tres de las cuatro respuestas del tipo “Desconfianza/desconocimiento de la entidad creadora del instrumento” hacen referencia a la Guía de la transparencia de la Fundación Lealtad.

Los resultados relativos a la norma ISO, tal vez debido a su carácter de instrumento convencional, apenas arrojan discrepancias con la media de resultados tanto en motivaciones como en ventajas e inconvenientes a la hora de implantar este instrumento. Podría destacarse, sin embargo, que la ventaja “Obtener una ventaja diferencial frente a otras ONG” no fue elegida en ningún caso. Los inconvenientes más destacables hacen referencia al importante consumo de recursos y al desconocimiento del instrumento.

Las respuestas relativas al instrumento propuesto por la *European Foundation for Quality Management* (el Modelo EFQM de Excelencia): tampoco reflejan resultados muy alejados del conjunto de la muestra. Podría destacarse que, en ninguna ocasión, se eligieron como motivaciones para implantar el instrumento ni como ventajas tras su implantación las alternativas que hacen referencia a la obtención de financiación o al incremento de número de socios y voluntarios. Los inconvenientes reflejados para este instrumento se refieren al importante consumo de recursos humanos y materiales que supondría su implantación, como así ocurre en la mayor parte de los casos.

7.1.3.4 Instrumentos analizados pero no implantados

Algunas ONGD encuestadas respondieron que habían considerado en 14 ocasiones la adopción de un instrumento de gestión de calidad, pero que finalmente, por diferentes circunstancias, no lo habían implantado.

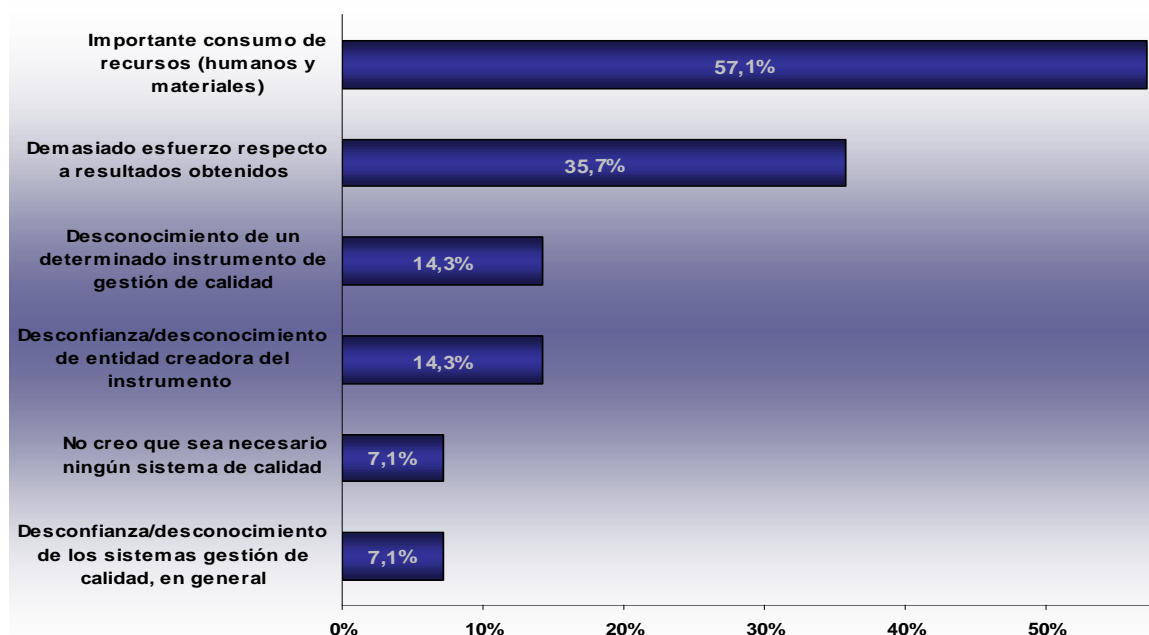
Sobre la base de estas “14 no implantaciones” se calculan los datos contenidos en los siguientes apartados:

7.1.3.4.1 Inconvenientes percibidos en los instrumentos de gestión de calidad analizados pero no implantados

Dos de los inconvenientes encontrados por aquellas ONGD que han estudiado la posibilidad de implantar algún instrumento de gestión de calidad destacan de manera notable por encima del resto, como así puede observarse en la figura 7.4. El importante consumo de recursos, tanto materiales como humanos que podría requerir la

implantación, así como, la percepción de un esfuerzo mayor al resultado obtenido tras dicha implantación, hacen que estas organizaciones desistan de la aplicación de estos instrumentos. Ambos inconvenientes fueron expresados en un 57,1% y un 35,7% de los intentos fallidos de implantación, respectivamente.

Figura 7.4: Inconvenientes en instrumentos analizados pero no implantados. Año 2003



Fuente: elaboración propia y Directorio 2004 CONGDE

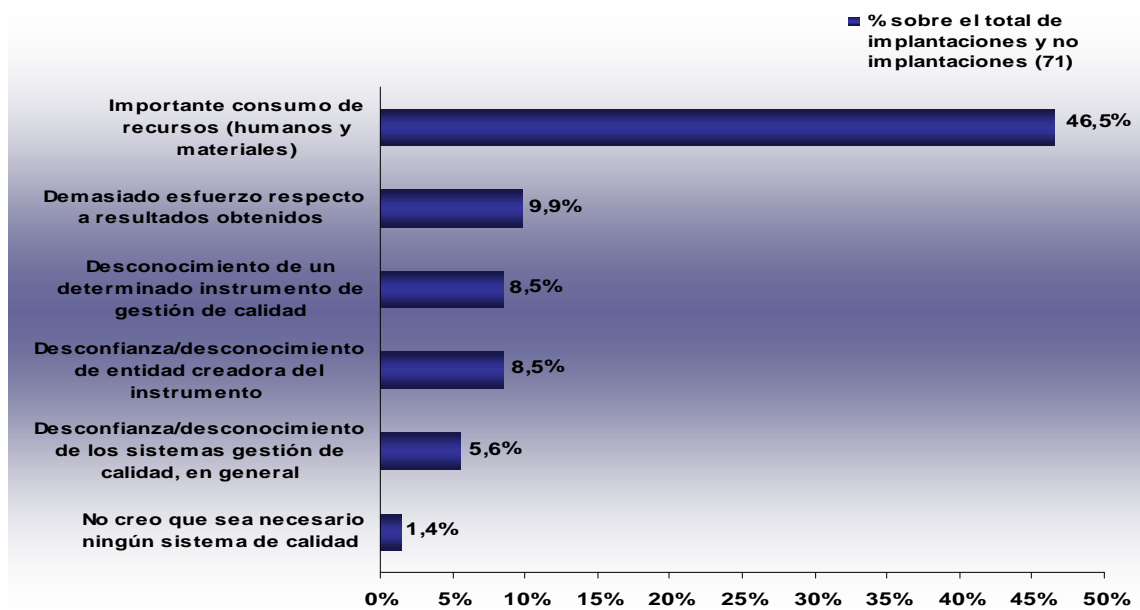
En tercer lugar, con algo más de un 14% de respuestas, se cita el desconocimiento de un determinado instrumento de gestión de calidad o bien de la entidad que lo ha creado. En este caso de las “no implantaciones”, sí se ha elegido como respuesta la alternativa “no creo que sea necesario ningún sistema de calidad”, con un porcentaje del 7,1% de las respuestas. Esta misma cifra se repite para la respuesta que hace referencia a la “desconfianza o desconocimiento de los sistemas de gestión de calidad, en general”.

7.1.3.5 Inconvenientes encontrados en instrumentos de gestión de calidad implantados y no implantados

7.1.3.5.1 Inconvenientes en instrumentos implantados y no implantados.

Sobre el total de las 57 implantaciones y las 14 no implantaciones de instrumentos, puede observarse que, como ocurría en los casos anteriormente analizados, el inconveniente más citado es el importante consumo de recursos (humanos y materiales), con un 46,5% (ver figura 7.5). El resto de inconvenientes hallados se encuentra a una distancia importante, pues todos se sitúan entre el 5% y el 10% de las respuestas sobre el total de implantaciones y no implantaciones. Por último, y con sólo un 1,4%, aparece la alternativa que hace referencia a no creer necesario ningún sistema de calidad.

Figura 7.5: Inconvenientes percibidos en los instrumentos implantados y no implantados. Año 2003

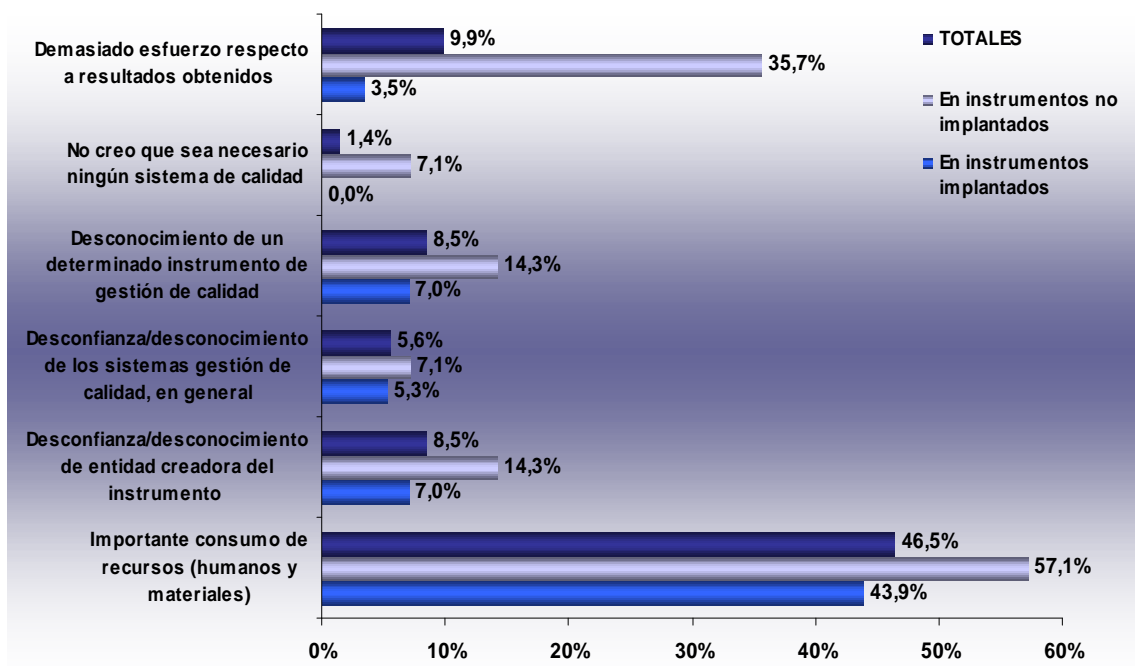


Fuente: elaboración propia y Directorio 2004 CONGDE

7.1.3.5.2 Comparativa entre inconvenientes encontrados en los instrumentos implantados y en los instrumentos no implantados

La comparativa en porcentajes de los inconvenientes hallados tanto en instrumentos de gestión de calidad implantados como en aquellos instrumentos analizados pero, que finalmente no fueron implantados, arroja un resultado lógico (figura 7.6). De esta forma, en prácticamente todas las alternativas ofrecidas como respuesta, son mayores los porcentajes de respuestas para el segundo caso, es decir, para los inconvenientes hallados en las no implantaciones, si bien, la distancia entre ambos casos no es muy significativa. Sin embargo, en la respuesta “Demasiado esfuerzo respecto a resultados obtenidos” sí se percibe una gran diferencia en el porcentaje de respuestas, siendo para el caso de los instrumentos no implantados de un 35,7%, diez veces más que en el caso de los implantados.

Figura 7.6: Comparativa entre inconvenientes en instrumentos implantados y no implantados. Año 2003



Fuente: elaboración propia y Directorio 2004 CONGDE

Destaca en esta figura 7.6 nuevamente el consumo de recursos requerido para la puesta en marcha de un instrumento como el principal inconveniente encontrado por las ONGD que se han acercado al entorno de los sistemas de gestión de calidad.

7.1.3.6 Carencias en instrumentos de gestión de calidad en ONGD

Resulta de especial interés conocer qué carencias encuentran las ONGD miembro de la Coordinadora CONGDE en los instrumentos de gestión de calidad. Por esta razón, se incluyó en la encuesta una cuestión de carácter abierto para que estas entidades pudieran expresar su opinión al respecto.

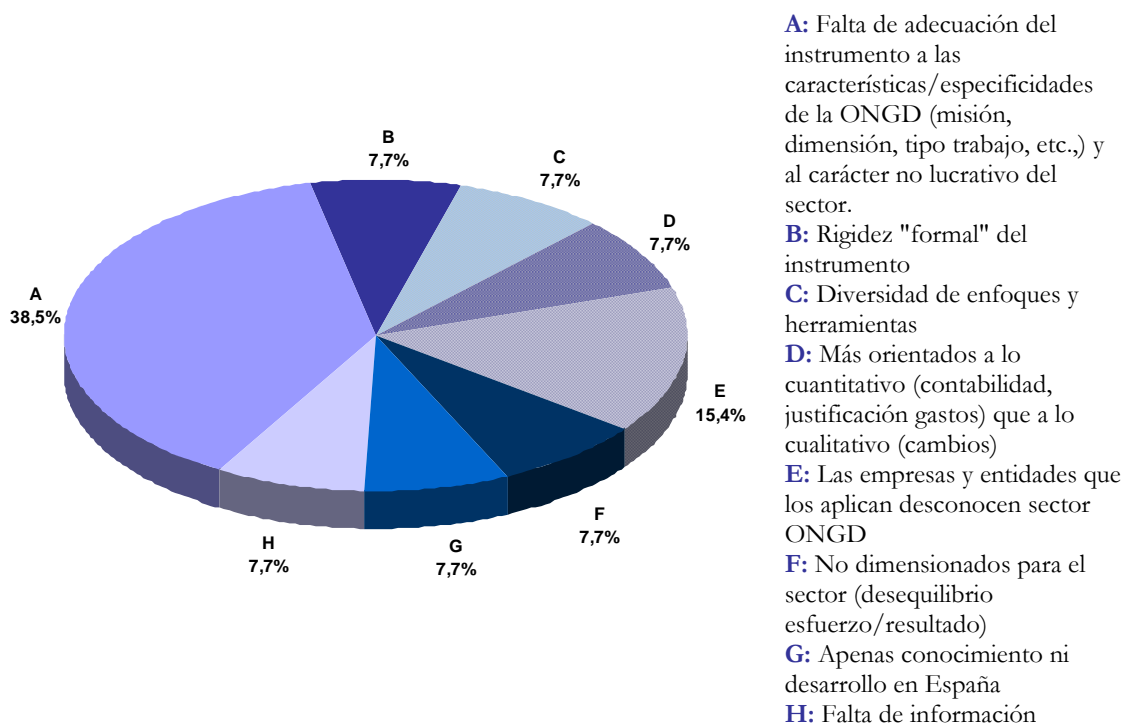
El análisis de las respuestas manifestadas por parte de las 30 ONGD que contestaron a esta pregunta (figura 7.7) parece apuntar en gran medida hacia una determinada carencia sobre los instrumentos de gestión de calidad como es la “Falta de adecuación del instrumento a las características y/o especificidades de la ONGD (misión, dimensión, tipo de trabajo, etc.) y al carácter no lucrativo del sector”.

En segundo lugar, se hace referencia al desconocimiento del sector de las ONGD por parte de las empresas y entidades que aplican los instrumentos de gestión de calidad. La primera carencia fue aducida por un 38,5% de las ONGD que respondieron a esta cuestión, mientras que la segunda, se debe al 15,4%. Por tanto, algo más de la mitad de estas ONGD parecen echar en falta instrumentos de gestión de calidad específicamente diseñados teniendo en cuenta las especificidades del sector no lucrativo, ya que la mayor parte de estos instrumentos son importados del mundo empresarial, uno de los principales problemas puestos de manifiesto de forma reiterada en el entorno de las

ONG en general, dada la diferente identidad de ambos entornos (inexistencia del beneficio, etc.).

La figura 7.7 muestra además un conjunto de carencias encontradas en los instrumentos de gestión de calidad en un porcentaje menor, concretamente, un 7,7%.

Figura 7.7: Carencias en instrumentos de gestión de calidad en las ONGD. Año 2003



Fuente: elaboración propia y Directorio 2004 CONGDE

7.1.3.7 Papel de la coordinadora (CONGDE) respecto de los instrumentos de gestión de calidad en ONGD

Como se comentaba anteriormente, una de las motivaciones de la Coordinadora a la hora de incorporar la consulta sobre instrumentos de gestión de calidad en el Directorio 2004 era tener un mayor conocimiento sobre qué rol puede desempeñar al respecto y qué servicios podrían demandar las asociaciones miembro.

A la vista de las respuestas recogidas en la figura 7.8, puede intuirse cuáles son las sugerencias de las ONGD a la Coordinadora CONGDE en el ámbito de los sistemas de gestión de calidad. Así, de las 30 ONGD que responden a esta cuestión, un 83,3% parece solicitar la puesta en marcha de cursos, formación y/o asesoramiento sobre los instrumentos de gestión de calidad existentes, y en la misma dirección, un 70% sugiere a la CONGDE la función de proporcionar información sobre los sistemas de gestión de calidad. Tan sólo un 40% considera que la Coordinadora debería crear un sistema de gestión de calidad específico para ONG y, también con este porcentaje, se señala la función de proporcionar personal o recursos para la implantación de estos sistemas.

Algo más de la mitad de las respuestas, consideran que la CONGDE podría valorar los instrumentos de gestión de calidad existentes.

Figura 7.8: Papel de la Coordinadora respecto de los instrumentos de gestión de calidad en ONGD. Año 2003



Fuente: elaboración propia y Directorio 2004 CONGDE

Por otra parte, algunas ONGD encuestadas expresan, en forma literal, los siguientes otros papeles que podría desempeñar la Coordinadora en este aspecto como la posibilidad de extender entre las ONGD la necesidad de las certificaciones de calidad, ayudar a formular un consenso sobre las certificaciones y sistemas de calidad existentes, utilizar su legitimidad para respaldar las certificaciones y sistemas de calidad o contribuir al intercambio de buenas prácticas en gestión de calidad de las ONG.

Otras ONGD encuestadas sugieren que la CONGDE “podría liderar un proceso participativo que tuviera como resultado el establecimiento de un "código de calidad" que fuera aceptado y reconocido por todos”, o también, “la creación de un documento que sirva de guía o procedimiento para poner en marcha el sistema de gestión calidad, desde un punto de vista práctico, teniendo en cuenta la idiosincrasia del sector”.

7.1.4 Conclusiones de la encuesta

El estudio realizado en el marco de esta tesis doctoral y publicado en el Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD 2004 (CONGDE, 2005) permite destacar una serie de conclusiones que se exponen a continuación.

En primer lugar, se percibe que los instrumentos de gestión de calidad en el entorno de las ONGD es, en el período de referencia del estudio, un aspecto todavía algo

desconocido, a juzgar por una cierta confusión existente, pero que cada vez cobra mayor importancia, y donde las organizaciones encuestadas van formando su opinión al respecto.

Los resultados de la encuesta revelan cuáles han sido los instrumentos más utilizados por las ONGD consultadas y el grado incipiente en que se encuentra su implantación, así como las carencias encontradas en estos instrumentos. La más importante confirma uno de los problemas más inquietantes en el tema objeto de este estudio, y es la falta de adecuación de los instrumentos de gestión de calidad existentes a las características y peculiaridades del sector.

La segmentación de los resultados realizada en función del tamaño y de la forma jurídica de las entidades implantadoras del instrumento muestra que no existirían diferencias muy marcadas.

Por otra parte, se observa que en el análisis de ventajas e inconvenientes encontradas tras la implantación de instrumentos de gestión de calidad destaca como ventaja “mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión” y como principal inconveniente el importante consumo de recursos, tanto materiales como humanos. Respecto de este inconveniente podría afirmarse que, teniendo en cuenta la delicada situación de estas organizaciones en este sentido, se percibe como una limitación de cierta relevancia.

En la relación entre motivaciones o expectativas que las ONGD tienen antes de implantar un instrumento y las ventajas obtenidas tras su aplicación, se observa con cierta regularidad, la superioridad de las primeras.

Por otra parte, las ONGD encuestadas consideran que la CONGDE podría desempeñar determinados papeles en el ámbito de los instrumentos de gestión de calidad, principalmente orientados a proporcionar información y asesoramiento al respecto.

A la vista de los resultados, el estudio permitía concluir que, en el momento en que se realizó la encuesta, año 2003, se había iniciado un camino del que aún quedaba una parte por recorrer para conseguir que una masa crítica importante de ONGD utilizase estos modelos de gestión y lo hiciera de la manera más eficaz y menos costosa posible. Para ello, al esfuerzo inicial ya realizado, había que unir tiempo y apoyo de la dirección y de los patronos, así como el empleo de muchos otros recursos de la organización.

No obstante, y a pesar de las dificultades y limitaciones que las ONGD consultadas parecían encontrar en la aplicación de instrumentos de gestión de calidad, el sector ponía de manifiesto un especial interés en la incorporación de nuevos instrumentos de gestión. Este hecho, unido a los resultados de otros apartados del informe que hacen referencia a los documentos utilizados por las ONGD (como Planes estratégicos y Manuales de procedimientos internos, ambos utilizados de forma relevante) permitieron constatar el importante esfuerzo que están realizando las ONGD en la profesionalización del sector.

7.1.5 Recomendaciones a la coordinadora (CONGDE) en el ámbito de los instrumentos de gestión de la calidad tras analizar los resultados de la encuesta

La participación de la autora de esta tesis doctoral en una entidad aglutinadora de ONG dedicadas a la cooperación al desarrollo como es la CONGDE puede tener un horizonte temporal a largo plazo, pues sigue abierta la línea de colaboración con esta entidad.

No obstante, la primera aproximación a la entidad que supuso haber participado en el cuestionario destinado a obtener información para el Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD 2004, permitió ya en aquel momento realizar una posible recomendación en cuanto a qué papel puede desempeñar la CONGDE en el ámbito de los sistemas de gestión de la calidad aplicados a ONGD. Así, una vez observadas las principales características definitorias de esta organización:

- federación que reúne a un conjunto importante del sector de ONG españolas de cooperación al desarrollo además de 16 coordinadoras autonómicas,
- posee un código ético (el Código de Conducta) que elaboraron las propias organizaciones asociados con el fin de autorregular el sector,
- su plan estratégico recoge el objetivo de seguir prestando un servicio de información cualificado y de asesoramiento a las ONGD,
- ha demostrado un interés especial en la transparencia y la eficiencia del sector, bien sea a través del autocontrol (reiterando la enorme utilidad de su Código de Conducta), bien sea a partir de la aplicación de otros instrumentos sobre los que se ha pronunciado como la Guía de la transparencia de la Fundación Lealtad, la norma de AENOR para la gestión de ONG o el modelo EFQM de excelencia. Esta especial atención por los instrumentos de gestión de la calidad en ONG se hace palpable con la inclusión de un apartado en la encuesta destinada a obtener información para el Directorio 2004, uno de los principales documentos especializados en el sector de las ONG de desarrollo en España, y con el interés por solicitar información sobre dichos instrumentos a expertos en dichas cuestiones,

podría afirmarse el posible papel de entidad legitimadora de alguno de los instrumentos de gestión de la calidad existentes o en curso, en España, como los que se han estudiado en el capítulo 3 de esta tesis doctoral.

Las principales razones que justificarían esta recomendación radican en que la CONGDE es una entidad en la que confluyen dos características diferenciadoras: por una parte, se trata de una organización especialista sectorial en cuestiones de desarrollo, y por otra, la CONGDE constituye un referente ético ampliamente aceptado por el sector (y así lo ratifica la existencia del Código de Conducta que posee y hace cumplir a sus federadas, incluso con la existencia de un Comité de Seguimiento de dicho Código).

Por tanto, es necesario valorar esta doble característica diferencial de la CONGDE frente a cualquier otra organización, como pueden ser las propias entidades creadoras de los instrumentos aquí estudiados y con presencia en el sector, lo que le confiere un posicionamiento más elevado (su lugar natural, con respecto a estas organizaciones, está por encima).

Partiendo de esta base, y tal vez como un objetivo a largo plazo, la CONGDE podría plantearse la creación de un sello/modelo de reconocimiento para las ONGD antes de que sea impuesto de forma externa (por ejemplo, por los financiadores públicos más importantes: –la AECI-, la Dirección de Cooperación Internacional o de Desarrollo, Ayuntamientos; o instituciones y empresas).

La ventaja de anticiparse a una imposición externa de un sello/modelo de calidad radica en que, puesto que las ONG de acción social, pioneras en el ámbito de la calidad y la acreditación, y sector de mayor antigüedad y experiencia que las ONG de Desarrollo, está empezando a poner en marcha dichos sistemas, si se detecta que esto funciona en aquellas, por mimetismo, podría llegar a copiarse dichos modelos de calidad sin tenerse en cuenta las peculiaridades diferenciales entre ambos grupos. Y no se puede obviar la fuerte dependencia de una parte importante de las ONGD principalmente con respecto a los fondos públicos, de forma que si estas instituciones deciden imponer sus propios sistemas y “sellos” para aceptar los proyectos de desarrollo propuestos por las ONGD, éstas se encontrarían obligadas a seguirlos o bien a renunciar a este tipo de financiación.

Incluso, la propia CONGDE podría plantearse la posibilidad de convertirse en un organismo acreditado para certificar ONGD, bien respecto de su Código de Conducta, bien respecto a otros instrumentos de gestión de calidad

La CONGDE debería estudiar con profundidad todas estas alternativas que permitirían reafirmar su papel de entidad de referencia, representativa en el sector, así como su función de asesoría cualificada sobre aspectos que preocupan a las ONG de desarrollo en España.

7.1.6 Análisis de la implantación de instrumentos de gestión de calidad en ONG de ayuda humanitaria realizado por el IECAH

Por su complementariedad con el análisis realizado en los apartados anteriores, es importante destacar aquí algunas de las conclusiones más relevantes de un estudio, similar al expuesto en este epígrafe 7.1, desarrollado en 2007 por el Instituto de estudios sobre conflictos y acción humanitaria (IECAH) sobre los sistemas de evaluación y de gestión de la calidad en ONG españolas dedicadas a la ayuda de emergencia o acción humanitaria. Si bien, a diferencia del análisis elaborado como parte del trabajo de campo de esta tesis doctoral, el estudio del IECAH incluye entre las organizaciones consultadas a financiadores públicos como la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), agencias autonómicas de cooperación y ayuntamientos.

El IECAH se crea en Madrid en el año 2000 para la realización de actividades de formación, difusión y asesoría para la mejora de la calidad de la acción humanitaria.

El estudio, denominado “Las prácticas de los actores humanitarios españoles en materia de evaluación y procesos de aseguramiento de calidad” y recogido en el Cuaderno número 8 del IECAH (Urgoiti et al., 2007), es iniciativa del Grupo URD (Urgencia, Rehabilitación y Desarrollo, citado en el apartado 3.12 de esta tesis) y contó con la participación del IECAH y el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

Su objetivo principal, de forma análoga a los objetivos del estudio realizado en 2004 por la doctoranda en las ONGD españolas, es el conocimiento y análisis de la situación actual de las prácticas de los actores humanitarios en España en términos de calidad, para posteriormente apoyar a las ONG y otros actores en la mejora de sus intervenciones.

Para ello, el IECAH puso en marcha las siguientes fases:

- Curso de formación sobre aspectos relativo a la gestión de la calidad en las ONG.
- Envío de cuestionario vía correo electrónico a diversos actores humanitarios, incluyendo tanto a ONG como a financiadores públicos (con una respuesta del 55% de la muestra inicial).
- Redacción de un primer borrador del estudio que sirvió como base para la impartición del seminario-conferencia “La calidad en la acción humanitaria, un imperativo técnico y ético. Percepciones y prácticas de los actores españoles” celebrado en septiembre de 2007.
- Publicación del estudio definitivo cuyos resultados se recogen en el Cuaderno del IECAH anteriormente citado y que se inspira en las discusiones y debates entre los distintos actores del sector humanitario participantes en las etapas anteriores.

Entre las principales conclusiones reflejadas en el estudio realizado por el IECAH, hay que destacar la confirmación de la presencia de aspectos relativos a la gestión de la calidad en el sector de la acción humanitaria internacional, afirmación que queda reforzada por los distintos foros de debate y reflexión existentes sobre esta materia. Si bien, el estudio destaca que todavía no son demasiadas las ONG de ayuda humanitaria que cuentan con una definición propia de calidad ni con departamentos o políticas claras de calidad institucional, quizá como consecuencia de la juventud de este sector en España.

El estudio cita algunas ONGD que muestran un mayor avance en este sentido como Ayuda en Acción, Médicos del Mundo, Intermón Oxfam, Acción contra el Hambre o Médicos sin fronteras. Hay que destacar que todas ellas son miembros de la Coordinadora de ONGD españolas (CONGDE), si bien, junto a las intervenciones de desarrollo, también tienen como misión la ayuda de emergencia en situaciones de catástrofe o conflicto.

Respecto a qué interpretación existe en el sector sobre el término “calidad”, las actores humanitarios consultados (tanto ONG como financiadores) mostraron una fuerte vinculación entre aquella y aspectos relacionados con el concepto de evaluación, en particular, con la eficacia y eficiencia, la pertinencia y el impacto (todos ellos criterios componentes de la evaluación según el CAD -Comité de Ayuda al Desarrollo- de la OCDE). También se citan otras visiones de la calidad ligadas a la ética, la participación de las comunidades o el respeto a principios o valores.

Destaca además este estudio una importante diferencia conceptual con respecto al tratamiento de la gestión de la calidad con el sector lucrativo, ya que en éste, los defectos de calidad llevan aparejados una sanción por parte del cliente, aspecto regulatorio que no existe en el sector de la acción humanitaria.

En lo que concierne a cuestiones concretas dentro la gestión de la calidad como la certificación, las ONG se manifiestan en este estudio a favor, consignando que un mecanismo de certificación puede ser útil (47%) o necesario (29%). Sin embargo, un 19% lo encuentra peligroso y un 5% inútil. La reticencia a este tipo de mecanismos podría apuntar al posible riesgo a que el proceso de certificación se convierta en un fin en sí mismo transformando a las organizaciones humanitarias en meros proveedores de servicios, o bien, al cuestionamiento de la legitimidad de las entidades certificadoras.

Sobre este aspecto, los donantes consultados opinan que “un mecanismo de certificación para ONG es útil siempre y cuando se planteen criterios adecuados y adaptados a las particularidades de las ONG” (Urgoiti et al., 2007).

Entre los instrumentos de gestión de calidad señalados por los actores consultados por el IECAH se encuentran los siguientes (todos ellos son objeto de esta tesis doctoral en los capítulos 3 y 7):

- Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG.
- Guía de la transparencia y las buenas prácticas de las ONG de la Fundación Lealtad.
- Gestión del ciclo de proyecto y el Enfoque del Marco Lógico.
- Proyecto Esfera.
- COMPAS del Grupo URD.
- HAP-International.
- Código People in Aid.

Para completar el análisis, los distintos actores consultados consignaron un conjunto de beneficios y obstáculos derivados de la utilización de estos instrumentos. Entre los primeros, y de forma análoga a las respuestas obtenidas en el estudio de la CONGDE recogido en este epígrafe 7.1, se cita la mejora de la eficiencia, el incremento del impacto de los proyectos para los beneficiarios o el aumento de la confianza por parte de los donantes. Como obstáculos destacados por las organizaciones se encuentran el coste, el riesgo de burocratización y el incremento en la carga de trabajo de las organizaciones.

Por su parte, los donantes consultados destacan la dificultad para lograr la decisión institucional de integrar programas o métodos de calidad. Otros de los inconvenientes mostrados por los financiadores consultados por el IECAH giran en torno al miedo que pueden mostrar las ONG destinatarias a ser fiscalizadas o a poner de manifiesto debilidades organizacionales.

En su análisis, el IECAH pone de manifiesto que un aspecto tan vinculado a la gestión de la calidad como es la evaluación presenta importantes deficiencias en el sector. Así por ejemplo, si bien las ONG consultadas lo consideran un instrumento esencial en la acción humanitaria, la existencia real de evaluaciones e informes resultantes publicados no es muy alta, lo que impide, a juicio de los analistas de la encuesta, establecer las funciones de aprendizaje y de rendición de cuentas en el sector.

El estudio analizado toma, además, en consideración el impacto que sobre la calidad de la ayuda pueden tener algunas modalidades de financiación. Por esta razón, se cuestionan qué papel pueden desempeñar los donantes. Una de las conclusiones

extraídas del análisis refleja el apoyo a la calidad en la ayuda por parte de estos *stakeholders* lo que queda patente por su interés en iniciativas como los “Principios y buenas prácticas en las donaciones humanitarias” (conocidos por las siglas en inglés GHD y aprobados en Estocolmo en 2003). Sin embargo, no existe entre ellos una opinión única respecto a si estos principios están influyendo realmente en las acciones de los financiadores, como así puso de manifiesto la importante evaluación conjunta de la respuesta internacional al tsunami del océano Índico elaborada por la Coalición de Evaluación del Tsunami (TEC) en 2007²⁰.

Por último, el IECAH incluye en su análisis un conjunto de recomendaciones en materia de calidad en la acción humanitaria tanto para las ONG como para los donantes o financiadores de este tipo de intervenciones.

Entre las primeras, cabe destacar la creación de grupos de trabajo sobre la calidad en la ayuda humanitaria, fomentar la formación en gestión de la calidad tanto en sede como en el terreno y el estudio crítico de las herramientas más apropiadas para este sector.

Además, se aconseja a las organizaciones que definan “calidad” de forma institucional y que incorporen la evaluación como práctica cotidiana y como mecanismo esencial para la gestión de la calidad.

Se insiste también en el apoyo a las iniciativas de gestión de la calidad existentes así como a contribuir activamente al debate sobre este aspecto.

En cuanto a las recomendaciones que el estudio propone a los donantes de ayuda humanitaria en España, se destaca en primer lugar la importancia de que los financiadores establezcan y hagan pública su definición de “calidad” de modo que los distintos receptores de la ayuda conozcan de antemano los requisitos del donante.

Por otra parte, se recomienda a los financiadores que, a la hora de valorar las solicitudes de las ONG, orienten su visión de la calidad al logro de resultados y al impacto, y que además, fomenten en las organizaciones la incorporación en su gestión de mecanismos de gestión de calidad.

Otro de los consejos a los donantes persigue el aumento de personal especializado en calidad dentro de las agencias de desarrollo y otros financiadores públicos así como el

²⁰ El tsunami ocurrido en Asia en 2004 “puso de manifiesto la naturaleza arbitraria del actual sistema de financiación para las emergencias humanitarias. Este sistema produce un flujo desigual e injusto de fondos para situaciones de emergencia que ni estimula la inversión en la capacidad ni fomenta respuestas proporcionales a las necesidades. Pese al compromiso respecto a los Principios de Buena Donación Humanitaria (GHD) por parte de algunos donantes, los estudios de la TEC detectaron que éstos a menudo adoptaron decisiones para financiar la respuesta basadas en cálculos políticos y en la presión mediática” (Cosgrave, 2007).

Tsunami Evaluation Coalition (TEC) se creó en 2005 para evaluar la respuesta internacional tras el tsunami asiático y es una iniciativa de agencias especializadas en el aprendizaje y la rendición de cuentas en el sector humanitario. Esta integrada por donantes como las agencias públicas de desarrollo Danida (Dinamarca), SDC (Suiza) y Sida (Suecia); agencias de la ONU como FAO, OCHA, PNUD, UNICEF y OMS; ONG como Cruz Roja, Care International Reino Unido, AIDMI, FICR y World Vision International y redes e institutos de investigación como el Secretariado de ALNAP y el Grupo URD.

incremento de la presencia española en foros internacionales donde los donantes y las ONG trabajen de manera conjunta en esta materia.

Es relevante destacar que, a diferencia del análisis sobre la implantación de instrumentos de gestión de calidad en las ONGD españolas de la CONGDE que forma parte de uno de los proyectos de intervención de esta tesis doctoral descrito en este epígrafe, el estudio realizado por el IECAH contempla una visión más amplia gracias a la inclusión de la perspectiva de los financiadores.

No obstante, el epígrafe siguiente hace referencia a un conjunto de iniciativas desarrolladas en 2006 y 2007 en el seno de la Coordinadora CONGDE en las que se incorpora la visión que sobre la gestión de la calidad en la cooperación al desarrollo tienen otros *stakeholders* como los financiadores públicos y privados, entidades promotoras de instrumentos o representantes de coordinadoras de ONGD europeas.

7.2 Sesiones presenciales de seguimiento y discusión con ONGD de la Coordinadora CONGDE

La encuesta realizada entre las organizaciones federadas en la Coordinadora estatal de ONG de Desarrollo - CONGDE (descrita en el epígrafe anterior) así como el Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD 2004 (CONGDE, 2005) -que contó con un capítulo especial sobre “Instrumentos para la gestión de la calidad en las ONGD”- pusieron de manifiesto el estado de la gestión de la calidad en las ONGD españolas así como las necesidades de formación y asesoramiento al respecto mostradas por estas organizaciones. Ambos trabajos fueron realizados por la doctoranda como parte del trabajo de campo de esta tesis doctoral.

Basándose en esta información, la propia CONGDE y decide poner en marcha en 2006 una serie de sesiones presenciales de seguimiento y discusión (en forma de talleres y jornadas con expertos) sobre los sistemas de gestión de calidad en las ONGD en las que participaron un número importante de estas entidades.

Con estas sesiones presenciales, la CONGDE ejerce uno de los roles -el de la asesoría en la gestión de la calidad- solicitado por las ONGD en la citada encuesta. Así, tras una reunión con directivos de ONGD mantenida en 2005 se hizo constar que “el papel de la CONGDE en la calidad, sería informar y orientar, ofrecer un mapa de situación de los sistemas de calidad para ver si responden a las necesidades del sector. Se trataría de abrir espacios para debatir sobre sellos de calidad existentes, normas y herramientas, proporcionando información previa a que las ONGD decidan qué sistema utilizar”.

Las sesiones de seguimiento y discusión dieron lugar al debate y la reflexión sobre la creciente consideración de los instrumentos de gestión de calidad y las ventajas y dificultades encontradas por parte de aquellas organizaciones que habían comenzado a adoptarlos. Además, permitieron analizar casos de implantaciones de instrumentos por algunas ONGD, y se realizó un análisis de la cuestión desde distintas perspectivas (instituciones promotoras de instrumentos, expertos del entorno académico, consultores del entorno no lucrativo y representantes del área de Calidad en Coordinadoras de ONGD francesa y británica).

Los estudios previos así como las conclusiones, experiencias y reflexiones obtenidas, fueron expuestos en un congreso nacional denominado “*I Encuentro de las ONG de Desarrollo: retos de un sector en cambio*” celebrado en febrero de 2007 y recogidas en la publicación “La calidad en las ONGD” editado por la Coordinadora CONGDE en el mismo año, cuyo capítulo “Presente y futuro de la calidad en las ONGD” fue elaborado por la doctoranda (Giraldo et al., 2007).

Tanto los talleres como la jornada con expertos, así como la exposición de conclusiones en el citado congreso fueron impulsados y organizados por la Coordinadora CONGDE (concretamente, a través de su grupo de reflexión “Sistemas de calidad en las ONGD”) siendo su parte técnica desarrollada por el Grupo de organización, calidad y medio ambiente -GOCMA- de la Universidad Politécnica de Madrid.

La autora de esta tesis formaba parte del grupo “Sistemas de calidad en las ONGD” de la Coordinadora a través de Ingeniería Sin Fronteras y, además, colaboró con el GOCMA para desarrollar esta parte del trabajo de campo de la investigación que permite realizar un seguimiento de la evolución experimentada por la gestión de la calidad en las ONGD así como conocer de primera mano las opiniones y reflexiones de los distintos actores implicados (ONGD, Coordinadoras, financiadores públicos, consultores, etc.).

7.2.1 Objetivos generales y específicos

El objetivo general del grupo de reflexión “Sistemas de calidad en las ONGD” de la CONGDE es difundir entre las ONGD información y conocimiento práctico sobre la utilización de enfoques y herramientas de mejora de la calidad adecuadas para el sector, que contribuya a facilitar el proceso de elección de las herramientas más adecuadas así como su implantación posterior.

También se pretende facilitar el intercambio de experiencias concretas y buenas prácticas en temas de calidad entre las ONGD, lo que contribuirá a largo plazo a difundir y asentar una cultura de gestión de calidad que beneficie a estas organizaciones y, en consecuencia, a sus grupos de interés (beneficiarios, voluntariado, socios, financiadores...).

A su vez, los objetivos específicos de este grupo son los siguientes:

1. Realizar un estudio sobre herramientas de gestión de la calidad: qué son (y qué no son) y qué representan para las ONGD en la actualidad.
2. Analizar las diferentes herramientas existentes, de acuerdo con su alcance, ámbito de aplicación y exigencias previas.
3. Seleccionar y estudiar en profundidad casos de implantación de diferentes sistemas en ONGD (grado de satisfacción, resultados esperados, lecciones aprendidas...).
4. Ofrecer recomendaciones prácticas para la implantación de las distintas herramientas analizadas.

5. Propiciar la reflexión, entre profesionales del sector, sobre la evolución de estas iniciativas en el futuro y sobre la eventual conveniencia de acciones sectoriales conjuntas en esta materia.

7.2.2 Desarrollo de las sesiones presenciales de seguimiento y discusión

Para cumplir los objetivos citados en el apartado anterior, el grupo de reflexión “Sistemas de calidad en las ONGD” de la Coordinadora estatal de ONGD pone en marcha las sesiones de seguimiento y discusión sobre instrumentos de gestión de calidad que se cita a continuación:

- Un taller de trabajo con ONGD denominado “Sistemas de calidad en las ONGD”.
- Una jornada con expertos sobre el tema "presente y el futuro de los sistemas de calidad en el sector de las ONGD”.
- El congreso “I encuentro de las ONG de desarrollo: retos de un sector en cambio.
- Un curso de formación 2007/2008: “Instrumentos de gestión de calidad en proyectos de desarrollo”.

7.2.2.1 Taller con las ONGD sobre “Sistemas de calidad en las ONGD”

En noviembre de 2006, la CONGDE pone en marcha el taller “Sistemas de calidad en las ONGD” en el que participaron nueve ONGD federadas y miembros del grupo de reflexión del mismo nombre, con el objetivo de realizar un estudio de casos reales de implantaciones de instrumentos de gestión de calidad.

Este estudio, realizado por el Grupo de organización, calidad y medio ambiente (GOCMA) con la colaboración de la autora de esta tesis, permitiría conocer el proceso desde la etapa de decisión previa hasta la evaluación de la implantación de la herramienta seleccionada, bajo una reflexión sostenida por la experiencia y contrastada por las organizaciones.

En este taller se presenta, en primer lugar, un estudio que recoge un conjunto de los instrumentos de gestión de calidad más utilizados por las ONGD junto a las ventajas y dificultades que puede suponer su implantación.

Posteriormente, las ONGD participantes en el taller exponen su experiencia en la adopción de los siguientes instrumentos (Tabla 7.4):

Tabla 7.4: Instrumentos adoptados por las organizaciones participantes en el taller “Sistemas de calidad en las ONGD”

ONGD/IGC	Fundación Lealtad	ISO 9000: 2000	Modelo EFQM	Norma UNE AENOR	Norma ONG con calidad	Proceso de Calificación AECI	Procesos internos
INTERMÓN OXFAM	X		X			X	X
AYUDA EN ACCIÓN	X					X	X
ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE							X
CRUZ ROJA ESPAÑOLA		X			X	X	
FAD						X	
IPADE							X
CODESPA	X	X				X	
ADRA	X					X	X
INGENIERÍA SIN FRONTERAS	X			X (simulación)		X	X

Fuente: GOCMA

Otros de los objetivos del taller consistía en caracterizar algunas de las herramientas de calidad más utilizadas por las ONGD para lo que se elaboró una matriz de caracterización sobre cada uno de los instrumentos de gestión de calidad analizados. Para ello, las ONGD participantes debían responder a las siguientes cuestiones respecto del instrumento implantado en su organización:

1. Motivación que llevó a elegir la herramienta (de 1 a 5):
 - a. Mejora continua de la gestión
 - b. Demostrar transparencia ante financiadores
 - c. Detectar puntos fuertes y área de mejora
 - d. Obtener un sello de calidad
 - e. Obtener financiación pública
 - f. Obtener financiación privada
 - g. Ventaja comparativa
 - h. Otros:
2. Ámbito de aplicación de la herramienta en la organización
3. Principales obstáculos encontrados (de 1 a 5):

- a. Excesivo consumo de recursos
 - b. Necesidad de formación previa en normas calidad
 - c. Desconocimiento instrumento
 - d. Otros:
4. Personal (interno y externo) y tiempo empleados en el proceso:
- a. Personal durante la implantación
 - b. Personal para el mantenimiento
 - c. Tiempo de implantación
5. Aplicación de la herramienta (de 1 a 5):
- a. Complejidad
 - b. Tiempo
 - c. Otros:
6. Tras la implantación, ¿cuáles son los resultados obtenidos respecto a las expectativas iniciales (de 1 a 5)?:
- a. Mejora continua de la gestión
 - b. Demostrar transparencia ante financiadores
 - c. Detectar puntos fuertes y área de mejora
 - d. Obtener un sello de calidad
 - e. Obtener financiación pública
 - f. Obtener financiación privada
 - g. Ventaja comparativa
 - h. Otros:

La escala empleada fue la siguiente: valoración de 1 a 5, siendo 1 (insuficiente), 2 (suficiente), 3 (normal), 4 (satisfactoria) y 5 (muy satisfactoria).

En términos generales, la valoración de los instrumentos de gestión de calidad analizados apunta hacia una mejora de la gestión como principal motivación para elegir una herramienta de gestión de calidad así como hacia que los resultados obtenidos respecto de las expectativas iniciales fueron muy buenos. En cuanto a la complejidad en la aplicación de los instrumentos, se observa un grado bajo-medio.

Respecto a los obstáculos encontrados, las organizaciones analizadas citan la resistencia al cambio así como el consumo de recursos dado el trabajo añadido que supone la adopción de estos instrumentos. En este sentido, en cuanto a las personas y tiempo empleado, las respuestas muestran una gran dispersión dependiendo del instrumento adoptado: el Procedimiento de calificación de ONGD de la AECI se implantó en dos semanas, mientras que otros instrumentos como el Modelo EFQM, la norma ONG con calidad o la norma ISO, precisaron de dos a tres años para su total implantación.

A partir del trabajo realizado en este taller y del análisis de los resultados obtenidos, el grupo de reflexión “Sistemas de calidad en las ONGD” de la CONGDE apuntó las siguientes líneas de avance en el futuro:

- Dar continuidad y profundizar en el estudio de la calidad para el sector.
- Esfuerzo de comunicación en el entorno de las ONGD.
- Formación en herramientas de calidad.

- Aplicación en operaciones en terreno.
- Necesario definir herramientas informáticas de apoyo
- Importante compartir experiencias y buenas prácticas sobre instrumentos de gestión de calidad entre ONGD

7.2.2.2 Jornada con expertos sobre "Presente y el futuro de los sistemas de calidad en el sector de las ONGD"

La jornada con expertos, celebrada en enero de 2007, fue organizada con el fin de conocer las opiniones, sugerencias y aportaciones de personas que, desde diferentes ámbitos, permitieran construir una visión más amplia del avance de los sistemas de calidad en el sector de las ONG.

Los participantes de esta jornada fueron distribuidos en cuatro mesas redondas que correspondían a los siguientes cuatro ámbitos:

- expertos del entorno académico y consultores del entorno no lucrativo,
- instituciones promotoras de instrumentos,
- financiadores públicos
- representantes del área de Calidad en Coordinadoras de ONGD europeas (Francia y Reino Unido).

En concreto, la Figura 7.9 recoge los ponentes que participaron en esta jornada:

Figura 7.9: Composición de las mesas redondas de la jornada con expertos sobre "Presente y el futuro de los sistemas de calidad en el sector de las ONGD"

JORNADA CON EXPERTOS	
Mesa 1: Sector académico, analistas y consultores	
Pau Vidal	OTS
Fernando Navarro	Experto
José M ^a Menéndez	Transformando
Carlos Cordero	Sustentia
Mesa 2: Instituciones promotoras de instrumentos	
Julián Moreno	F. Luis Vives
Patricia de Roda	F. Lealtad
Alfonso Garre	AENOR
Patricia Bezunartea	ONGconCalidad
Mesa 3: Financiadores públicos	
Enrique del Olmo	SECI
Antonio Sánchez	Consultor (AECI)
Lupe Moreno	Agencia Catalana Coop.
Mesa 4: Internacional. Casos Francia y Reino Unido	
Cécile Zieglé	Coordination SUD (Synergie Qualité)
Charlotte Imbert	BOND (British Overseas NGOs for Development)

Fuente: Elaboración propia

A continuación se resumen las aportaciones más interesantes de cada una de las mesas redondas celebradas en la jornada con expertos (Giraldo et al., 2007):

- **Mesa 1: Sector académico, analistas y consultores:**
 - Existe un interés creciente sobre la calidad en las ONG: se trata de un camino sin retorno pero donde el panorama aún es algo confuso.
 - Se necesita cierta financiación.
 - Se considera importante no deshacer el binomio “calidad-valores del sector”.
 - Hay que definir el “porqué”, el “para qué” y el “cómo”: necesario elaborar una estrategia sobre la adopción de instrumentos de gestión de calidad en la organización.
- **Mesa 2: Instituciones promotoras de instrumentos:**
 - Se extraen las peculiaridades de los distintos instrumentos.
 - El papel de las entidades promotoras de instrumentos de gestión de calidad puede consistir en:
 - promoción de una cultura de la calidad y la transparencia,
 - asesoramiento, formación y sensibilización,
 - autorregulación,

- complementariedad,
- experiencia de trabajo en red y
- validez internacional

- **Mesa 3: Financiadores públicos:**

- Para los financiadores, la adopción de instrumentos de gestión de calidad es un tema de gran importancia.
- Es necesario superar la visión tradicional de la Administración, pasando de la figura del financiador a la de socio y a la colaboración (por ejemplo: los Convenios de Cooperación al desarrollo de la AECI).
- Los instrumentos de gestión de calidad pueden crear un clima de mayor confianza con los financiadores y de enriquecimiento mutuo. Así, tras la implantación por las organizaciones del Procedimiento de Calificación de la AECI se produce una doble mejora: sobre la gestión de la ONGD y sobre el propio Procedimiento así como una mejora continua de la relación entre ambos.
- Se considera fundamental una reflexión previa tanto en las ONGD como en las Administraciones Públicas.
- Hay que aunar la calidad de los procedimientos con la calidad de la ayuda: vital considerar el impacto sobre el destinatario.
- Surgen las siguientes dudas: ¿Qué ocurre en los países receptores de la ayuda?, ¿cómo se controlan las variables exógenas en estos países? Una ONG no puede controlar las variables exógenas pero la alianza estratégica Administración-donantes-ONGD puede ayudar a controlar estas variables.
- Como sector nunca debería condicionarse la concesión de una subvención a una certificación.
- El sector debe crecer con calidad para evitar la “fatiga de la ayuda”.

- **Mesa 4: Internacional: Coordinadoras de ONGD de Francia (*Coordination SUD*) y Reino Unido (*BOND-British Overseas NGO for Development*):**

- Principales plataformas de ONGD: 120 y 300 miembros, respectivamente.
- Existen varias iniciativas de gestión de calidad relativamente recientes (como en España) y es probable que aparezca un instrumento público (procedente del Ministerio de Asuntos Exteriores francés) de puntuación/calificación de ONGD francesas similar al diseñado por la AECI.
- Orientación de la calidad hacia: profesionalidad, transparencia, mejora, rendición de cuentas.
- Carácter multidimensional de la calidad: ha de tenerse en cuenta tanto en los procesos internos en la sede como sobre los proyectos en el terreno.
- En Francia, existe cierto rechazo a la certificación por dos razones: no contribuye necesariamente a la calidad sobre el impacto de la ayuda y existe redundancia de instrumentos (fundamentalmente, perciben como suficientes las auditorías de ECHO -*European office for humanitarian aid*- y los controles del Tribunal de Cuentas sobre ONG que reciben fondos privados).
- Importante la participación de las ONGD en el desarrollo de instrumentos de gestión de calidad y en la implantación de la cultura de la calidad en toda la organización.
- Ofrecimiento de colaboración entre coordinadoras sobre la gestión de la calidad.

Entre las aportaciones realizadas por los expertos participantes en la jornada, hay que destacar el debate que se planteó al respecto de la problemática de la multiplicidad de instrumentos de gestión de la calidad y certificaciones.

Algunos de los expertos se encontraban a favor de la existencia de múltiples alternativas, especialmente atendiendo a la mejor adaptación a los diferentes tamaños/capacidad de ONGD y considerando la conveniencia de su extensión a las ONGD contrapartes del Sur. No obstante, proponían que las ONGD tuvieran una estrategia previa claramente definida al respecto de qué instrumentos de gestión de calidad les resultaba más beneficioso o apropiado, antes de implantar uno u otro.

Sin embargo, esta última solución propuesta no resuelve el verdadero problema de fondo. Es decir, se supedita el problema de la elección a la existencia de una estrategia (se minora el problema, lo que no significa que no exista el inconveniente o que no lo sea). La existencia, por tanto, de varios instrumentos de gestión de calidad presenta los siguientes inconvenientes:

- resulta de eficacia dudosa la multiplicidad de estándares para lo mismo.
- en los procesos de demostración ante terceros, la existencia de varias formas de llevarlo a cabo, impide las ventajas de la comparación que proporciona el uso de un mismo sistema (por ejemplo, la contabilidad).
- en el caso de que las Administraciones Públicas (europeas, autonómicas, locales...) exigieran certificaciones para concurrir a sus fondos para la ayuda al desarrollo siendo éstas diferentes entre las distintas Administraciones, la variedad de instrumentos podría ser negativa pues supondría importantes costes. Además, los sistemas de gestión de calidad no permitirían discriminar/seleccionar entre las ONGD que mejor respondieran a los requisitos del financiador.
- La existencia de múltiples alternativas supondría la pérdida del “efecto red”: cuando las ventajas para el usuario de una opción son mayores cuantos más usuarios elijan esta opción.
- La elección de instrumentos de gestión de calidad lleva aparejada un coste.

Además, se hizo una consulta a todos los expertos sobre el papel que podría desempeñar la Coordinadora estatal de ONGD en esta materia. Muchos de ellos destacaron la capacidad de la CONGDE para promover e impulsar la calidad en el sector por su condición de entidad de segundo nivel (federación) y, en particular, debido a:

- su perspectiva y visión global del sector,
- su papel de conocedora y garante de los valores y de la forma de actuar de las ONGD, y por tanto, mayor identificación con el sector que una consultora o una entidad creadora de normas de calidad,
- y su papel de representante del sector: interlocución con otras entidades públicas o privadas, no solamente para conseguir apoyo y soporte necesario para la promoción de la calidad sino también para dar valor y visibilidad al esfuerzo y la actuación de las ONGD en este ámbito.

Respecto a qué puede hacer la CONGDE para promover la incorporación de la calidad entre las ONGD destaca:

- Liderar e impulsar la incorporación de una verdadera cultura de la calidad y de la mejora continua en el sector.
- Asesoría técnica, información y sensibilización dirigida a todos los grupos participantes. Formación y asesoramiento directo, en coordinación con entidades promotoras de sistemas y consultoras.
- Contribuir a clarificar la situación actual (confusión por la pluralidad de modelos, SGC, etc.). Mayor esfuerzo en sistematizar.
- Gestión más eficiente de recursos (economías de escala): utilizar su capacidad de negociación y representación para compartir recursos, sistematizar experiencias, fomentar el aprendizaje compartido, apoyar y orientar a las entidades, diseñar y/o dirigir estudios comparativos.
- Hacer valer las señas de identidad y valores del sector. Importante tomar en consideración el Código de conducta de la CONGDE (documento consensuado, resultante de un proceso muy rico de reflexión e identificación interna y que representa estos valores). La propia CONGDE debe utilizar este código como signo distintivo y referente cuando represente sectorialmente a las ONGD.
- Adaptar los sistemas y modelos de calidad existentes.
- Fomentar el intercambio de conocimientos sobre calidad con el sector lucrativo y con ONG de otros ámbitos (acción social, ayuda humanitaria), tanto en España como en otros países.

7.2.2.3 Congreso “I Encuentro de las ONG de desarrollo: retos de un sector en cambio”

Tomando como punto de partida el trabajo desarrollado en los talleres y en la jornada con expertos descritos anteriormente, se organizó en febrero de 2007, el “I Encuentro de las ONG de Desarrollo: retos de un sector en cambio” con ocasión del 20º Aniversario de la Coordinadora estatal de ONGD (CONGDE).

Este encuentro permitió a más de 250 profesionales de ONGD de diferentes países junto a expertos en Cooperación al Desarrollo, académicos y periodistas, financiadores públicos y privados, entre otros, compartir inquietudes, experiencias, propuestas y retos de futuro para avanzar conjuntamente en temas considerados de importancia para la mejora del sector:

- la gestión de la calidad,
- la transparencia y rendición de cuentas,
- el papel de los medios de comunicación,
- la gestión y desarrollo de los RRHH,
- el trabajo en red y el rol de las ONGD como generadoras de base social.

En el congreso se expusieron -y sometieron a debate- las reflexiones y conclusiones resultantes de los citados espacios de trabajo con las ONGD del grupo “Sistemas de Calidad en las ONGD” de la Coordinadora (entre las que se encuentra Ingeniería sin Fronteras) y con expertos procedentes de diferentes ámbitos.

7.2.2.4 Curso de formación 2007/2008: “Instrumentos de gestión de calidad en proyectos de desarrollo”

Entre las actividades desempeñadas en el ámbito de la calidad, la CONGDE organiza en el período 2007/2008 el curso de formación “instrumentos de gestión de calidad en proyectos de desarrollo”, dirigido a directivos, responsables de departamento de proyectos y técnicos de proyectos y de programas de cooperación para el desarrollo, de las organizaciones federadas en la Coordinadora estatal de ONGD.

El objetivo de este curso, que responde a las necesidades de asesoría técnica y formación demandadas por las ONGD, se profundiza en los instrumentos, técnicas y herramientas necesarias para gestionar la calidad en los proyectos de desarrollo. El curso se divide en dos partes: la primera aborda aspectos conceptuales vinculados a lo que se entiende por calidad en un proyecto, dónde se determina y las herramientas que existen en la gestión de esta calidad. En la segunda parte, se tratan las herramientas y técnicas de gestión de la calidad de forma práctica, relacionándolas con las fases que integran los proyectos de desarrollo.

7.3 Referencias europeas

Para completar el análisis de la implantación de instrumentos de gestión de la calidad en las ONGD españolas realizado en este capítulo, se consideró interesante conocer el estado de la gestión de calidad en ONGD con sede en otros países europeos de nuestro entorno, debido a su mayor experiencia en el sector de la cooperación.

Así, en este epígrafe se expone la visión de la gestión de la calidad por parte de las ONGD francesas y británicas a partir de la experiencia de las principales plataformas aglutinadoras de estas organizaciones (*Coordination SUD* y *BOND*, respectivamente). Este análisis es fruto de parte del trabajo de campo de esta tesis doctoral desarrollado por la doctoranda durante su estancia en el *Centre de Recherche en Gestion (École Polytechnique* de París) así como por la interacción directa con miembros de las citadas Coordinadoras de ONGD europeas.

Respecto a la experiencia en Reino Unido, se incluye además algunas de las conclusiones extraídas de una de las primeras investigaciones sobre instrumentos de gestión de calidad en el sector voluntario realizadas en Europa y publicadas en 1998 por el *Quality Standards Task Group* (QSTG), grupo creado por el organismo gubernamental británico *National Council for Voluntary Organizations* (NCVO).

Este epígrafe expone también dos iniciativas de gestión de la calidad en ayuda humanitaria correspondientes a dos redes internacionales (ALNAP y HAP-International), en las que existe importante presencia de organizaciones europeas.

Por último, se realiza un breve análisis de la posición relativa de las ONGD españolas en el ámbito de la gestión de la calidad.

7.3.1 La gestión de la calidad en las ONGD francesas: la experiencia de “Coordination SUD”

La exploración de la gestión de la calidad en países de nuestro entorno condujo a investigar acerca del estado de los sistemas de gestión de calidad en las ONGD con sede en Francia.

Así, este apartado recoge la interpretación que sobre la gestión de la calidad realizan las ONGD francesas a partir de la experiencia de la principal plataforma aglutinadora de estas organizaciones denominada *Coordination SUD*. Finalmente, se realiza un análisis de la situación actual de estas organizaciones en Francia en el ámbito de la calidad junto con una comparativa respecto de la situación en las ONGD españolas.

La plataforma *Coordination SUD* (siglas procedentes de los términos Solidaridad, Urgencia y Desarrollo) puede considerarse el equivalente francés de la Coordinadora española de ONGD (CONGDE). Se trata de la mayor coordinadora del país representante de ONG de desarrollo, emergencia y educación para el desarrollo, no incluyendo otros sectores como la acción social. Se creó en 1994 y cuenta con 120 ONG miembros, 15 empleados y 18 miembros en su Junta directiva.

La preocupación cada vez mayor por cuestiones relativas a la gestión de la calidad en las organizaciones integrantes de *Coordination SUD* llevó a esta plataforma a plantearse en 2004 un debate sobre el significado de la calidad en el sector, a partir del cual se estudió qué iniciativas existían al respecto y se decidió elaborar una guía denominada “*Synergie Qualité*: propuestas para acciones humanitarias de calidad” (*Coordination SUD*, 2006) tratada en el capítulo 3 de esta tesis. Este proyecto fue liderado por Cécile Zieglé (experta en calidad en ONG y responsable de esta cuestión en *Coordination SUD* hasta 2007) y financiado por el Ministerio de Asuntos Exteriores francés.

7.3.1.1 Significado de “Calidad” para las ONGD francesas

Para las organizaciones de *Coordination SUD* participantes en el citado debate, la calidad se encuentra relacionada con los siguientes conceptos:

- La transparencia financiera, la relación con los grupos participantes o *stakeholders*, la forma de gobierno y la ética respecto de los principios humanitarios.
- Ha de tener un carácter voluntario para las organizaciones.
- La profesionalidad aplicada a los procesos internos (procesos de comunicación, de toma de decisión, la gestión de RRHH,...). En este ámbito es donde mayoritariamente se aplican normas ISO en Francia.

- La calidad de los proyectos (o calidad de la ayuda humanitaria): incluyendo evaluación y medida del impacto.
- La relación con los beneficiarios (*accountability*) o rendición de cuentas a los beneficiarios.
- El carácter multidimensional de la calidad: ha de tenerse en cuenta tanto en los procesos internos en la sede como respecto a los proyectos en el terreno.

7.3.1.2 Iniciativas de gestión de calidad en ONGD francesas

La revisión de iniciativas de calidad elaborada por *Coordination SUD* en el sector dio como resultado tres conclusiones:

- 1ª. Existencia de iniciativas colectivas sobre gestión de calidad en Francia, en forma de conjuntos de normas y principios definidos y secundados por varias ONGD.
- 2ª. Existencia de iniciativas individuales en el sentido de procesos internos de control de calidad.
- 3ª. En algunas ONGD no existían procesos de certificación o calificación. El debate no había comenzado aún y se observaba cierta reticencia.

Dentro del primer grupo, actualmente existen en Francia cuatro iniciativas colectivas principales:

- El Comité de la Charte
- El fondo para estudios y evaluaciones (F3E)
- El COMPAS Qualité
- La Guía Synergie Qualité

Estos cuatro instrumentos han sido descritos en el epígrafe 3.12 de esta tesis doctoral.

7.3.1.3 Situación actual en las ONGD francesas respecto a la gestión de la calidad y perspectivas de futuro

La postura de las ONGD francesas al respecto de la gestión de la calidad puede definirse a través de los siguientes aspectos:

- Individualismo: cada ONG define sus propias políticas y sistema de calidad, existiendo pocos intercambios al respecto con otras organizaciones.
- Rechazo a cuestiones de certificación, debido principalmente a dos razones:
 - se percibe como una falsa respuesta a la pregunta verdaderamente relevante: ¿cuál es la calidad de la ayuda y el impacto de los proyectos sobre la población?

Una organización puede estar certificada y llevar a cabo proyectos en el terreno inadecuados e incluso contraproducentes.

- la certificación en cierta medida ya existe, por ejemplo, muchas organizaciones se han sometido a auditorías de ECHO (Oficina europea para la ayuda humanitaria de emergencia) que son muy completas y que exigen una gran inversión en recursos, especialmente, tiempo. También el Tribunal de cuentas ha realizado un trabajo muy importante de control de las ONG que han recibido fondos privados.
- Desinterés por los sistemas de calidad procedentes de empresas privadas, debido en gran medida al importante coste de su implantación y seguimiento.
- Presencia bastante débil en las reuniones internacionales sobre esta cuestión.
- La situación puede cambiar súbitamente puesto que el Ministerio de asuntos exteriores francés ha manifestado su interés por diseñar y aplicar, en un futuro próximo, un sistema de puntuación/calificación de las ONG francesas similar al diseñado por la AECI en España (Procedimiento de calificación de ONGD descrito en el epígrafe 3.3). Por esta razón, algunas de estas organizaciones y la propia plataforma Coordination SUD consideran que es necesario tomar conciencia sobre la gestión de la calidad: se precisa mayor reflexión y debate en el sector previos al posicionamiento sobre esa cuestión.

Una vez descrito el panorama actual, las perspectivas respecto de la gestión de calidad en el sector de las ONGD francesas parecen apuntar hacia las siguientes prioridades:

- Centrarse en la calidad de la ayuda (impacto sobre el beneficiario).
- Insistir en que los controles sobre funcionamiento de las ONG ya son numerosos (especialmente, teniendo en cuenta la posible implantación de otro sistema de control del Ministerio de asuntos exteriores francés).
- Tener en cuenta la especificidad de las ONG cuando se habla de calidad (interculturalidad, significado de “satisfacción del cliente”, multiplicidad de partes interesadas, sistema de valores fuerte, etc.)

7.3.1.4 Comparativa con la situación de la calidad en el sector de ONGD en España y aprendizaje de la experiencia francesa

En los últimos años, las ONGD francesas parecen encontrarse en el mismo estadio de la discusión que el sector en España en la actualidad, si bien, quizá con un menor enfoque en sistemas de gestión de calidad con obtención de “sello” o certificación. En Francia, también existen y se utilizan normas e iniciativas de gestión de la calidad pero con una mayor orientación a la calidad de la ayuda sobre el terreno (medida del impacto final).

Cécile Zieglé, responsable de calidad en *Coordination SUD*, manifestó en la jornada de expertos sobre “El presente y el futuro de los sistemas de calidad en el sector de las

ONGD" celebrada en Madrid en 2007 que, a diferencia del caso francés, el sector de ONGD españolas se encuentra en un momento avanzado del debate y de la reflexión interna sobre cuestiones de calidad en ONGD así como en la implantación de iniciativas en las organizaciones (Zieglé, 2007).

Por otra parte, el análisis del estado de la gestión de la calidad en las ONGD de ambos países permite compartir reflexiones al respecto. Una de estas reflexiones hace referencia a que existe un alto consenso en las organizaciones de los dos países sobre la necesidad de tener una visión integrada de la calidad: en sede y en terreno, así como no olvidar la calidad del impacto.

Además, las ONGD españolas pueden aprender de algunos errores cometidos por otras organizaciones, evitando el problema ocurrido en el caso francés: “se ha creado una guía de calidad de gran utilidad pero que no ha permitido lograr el fortalecimiento y mejora de las ONGD debido a la falta de orientación clara y del apoyo posterior, tanto institucional como del sector (medios, difusión...)” (Zieglé, 2007).

No obstante, la experiencia francesa arroja un aspecto positivo: los mejores resultados se han alcanzado en aquellas áreas donde se produjo una alta involucración de la ONGD y una participación real de los responsables adecuados (como sucede en el capítulo dedicado a la gestión de los RR.HH.). Otro aspecto positivo de la experiencia es la importancia de la difusión interna de la cultura de la calidad a lo largo de todos los departamentos y personas de la ONGD.

A partir de la experiencia de debate y reflexión sobre la calidad en las ONGD y de la elaboración de la guía *Synergie Qualité*, la plataforma de ONGD francesa considera indispensable la transferencia de conocimientos al respecto entre las distintas coordinadoras o grupos de ONGD. En esta línea, *Coordination SUD* realiza dos propuestas:

- La participación de la Coordinadora estatal de ONGD-CONGDE a nivel europeo en el desarrollo de la gestión de la calidad y de la rendición de cuentas en ONGD. Así por ejemplo, podría explorarse la posibilidad de que la organización española participase en el grupo “*Quality and Accountability*” junto con otras plataformas y ONGD británicas y francesas como *Coordination SUD*.
- La creación en las coordinadoras europeas de un área de trabajo para el estudio y desarrollo de la gestión de la calidad, la transparencia y la rendición de cuentas, desarrollando espacios comunes de aprendizaje mutuo y de intercambio de experiencias en Europa y otros países.

7.3.2 La gestión de la calidad en las ONGD del Reino Unido

En este país hay que destacar, en primer lugar, un importante antecedente en el estudio de la gestión de la calidad en ONGD. Se trata de una de las primeras investigaciones relevantes existentes al respecto y que consiste en un conjunto de experiencias desarrolladas por 180 ONGD británicas, en el marco del estudio realizado por el Grupo de Trabajo sobre la aplicación de Estándares de Calidad (*Quality Standards Task Group*

- QSTG) y cuyos resultados se publican en 1998 en el documento “*A White Paper on Quality in the Voluntary Sector*” (QSTG, 1998).

En segundo lugar, se expone el proyecto realizado en 2006 por la red de ONGD más importante del país denominada BOND (*British Overseas NGOs for Development*) acerca del estado de la gestión de la calidad en las ONGD británicas cuyos resultados fueron publicados en el informe “*A BOND Approach to Quality in Non-Governmental Organisations: Putting Beneficiaries First*” (BOND, 2006).

7.3.2.1 Análisis de la implantación de instrumentos de gestión de calidad en las ONGD británicas por el *Quality Standards Task Group* (QSTG)

El *National Council for Voluntary Organizations* (NCVO), organismo gubernamental británico, creó un grupo de trabajo denominado *Quality Standards Task Group* (QSTG) para investigar y asesorar al sector voluntario británico acerca de la gestión basada en sistemas de calidad. Para ello, el QSTG formó un “grupo de referencia” constituido por 180 ONGD que habían puesto en práctica alguno de los doce sistemas de calidad identificados en una consulta previa realizada por el NCVO en el sector voluntario.

Los resultados de la investigación publicados en el documento *A White Paper on Quality in the Voluntary Sector* (QSTG, 1998) muestran que el 38% de las organizaciones habían adoptado o estaban planificando implantar más de un sistema de gestión de calidad reconocido, y el 31%, estaba planeando realizar adaptaciones a los sistemas estándar para sus organizaciones.

Además, el QSTG incluyó en el citado documento un análisis detallado de los instrumentos de gestión de calidad utilizados así como un conjunto de recomendaciones para las ONGD del “grupo de referencia” sobre la aplicación de estos instrumentos.

Las principales recomendaciones pueden resumirse en:

- Establecer unos principios de calidad que describan las creencias fundamentales de una organización en todos los niveles y actividades que realiza.
- Reconocer los estándares o modelos como un medio y no como un fin.
- Comprometerse con el concepto y practicar la mejora continua. Esto contribuiría a la mejora sistemática y metódica de las capacidades y del desarrollo de la organización.
- Introducir el Modelo EFQM de Excelencia como un marco de calidad apropiado. Esto facilitaría el éxito global de la organización, basado en un conjunto de principios de dirección aceptados como valores fundamentales.
- Acordar los requerimientos de calidad con todos los *stakeholders* tanto inicialmente como en su evolución posterior.
- A través de la aplicación de sistemas de calidad, la ONGD debe añadir valor tanto a sus usuarios como a sus beneficiarios. Se recomienda además que estos principios de calidad sean públicamente conocidos por todos los grupos o *stakeholders* involucrados en ellas.

- Las organizaciones que utilicen sistemas de calidad, deben aplicarlo de acuerdo con su propia misión y valores; sin embargo, deberían considerar estos modelos tan sólo como una base o un mínimo del que partir.

7.3.2.1.1 Aspectos positivos encontrados en los IGC por las ONGD británicas

A partir del envío del documento “*White Paper*”, inicialmente sólo a las ONGD del grupo de referencia, aunque se calcula que también llegaron copias a otras 1.500 organizaciones voluntarias y otras entidades interesadas en todo el país, se abrió un período de consultas y de respuestas al documento, del que cabe destacar los aspectos más positivos y las dificultades o limitaciones hallados por los destinatarios del estudio.

Los aspectos positivos encontrados por las ONGD en la aplicación de instrumentos de calidad pueden resumirse en:

- Puesto que, en general, las ONGD reciben fondos de diversas fuentes, una “medida de la calidad” convencería a los socios y donantes de la eficacia global de la organización sin tener que verificar cada actividad en sí misma, al tiempo que reduce los recursos que la ONGD tiene que invertir en el control interno al haber implantado un sistema de mejora continua en función de unos determinados estándares de calidad.
- Resulta una vía muy interesante para poder explorar qué necesidades (demandas) desean cubrir los *stakeholders* por cada tipo diferente de ONGD.
- La adopción de un marco de calidad proporciona a la organización un mecanismo útil para elegir los socios más adecuados entre el sector lucrativo y las ONGD.
- Se considera que la aplicación de unos determinados principios de calidad es una buena oportunidad para obtener el compromiso de la dirección de la ONGD.
- Comprometería de una forma seria, sistemática y autónoma a las ONGD hacia la mejora continua.
- La adopción de principios de calidad supone un reconocimiento de la importancia del personal de la organización, quien es valorado, respetado y apoyado en la provisión de servicios de calidad.
- Un marco de calidad que sirva de guía o “paraguas” para la organización y sus miembros resulta de gran ayuda tanto en sus primeros años de vida como en su desarrollo posterior.

Para el QSTG podría concluirse que la mejora continua obliga a las organizaciones, a la hora de fijar los objetivos anuales, a mantenerse más cerca de su misión. Además, su planificación resulta más precisa cuando las metas y objetivos han sido, gracias a la aplicación de un marco de calidad, claramente definidos. Por tanto, todo apunta a que la existencia y aplicación en una ONGD de instrumentos de gestión de calidad, y el acuerdo de todos los *stakeholders* sobre ellos, facilitaría el alineamiento de la organización hacia la consecución de sus objetivos.

No obstante, el estudio realizado por el QSTG pone de manifiesto que la implantación de esta vía de gestión basada en la calidad, no está exenta de problemas. A continuación, se exponen las dificultades encontradas por estas organizaciones.

7.3.2.1.2 Dificultades encontradas por las ONGD británicas

Los obstáculos que las ONGD británicas destacaron en el estudio pueden resumirse a continuación:

- La complejidad del sector haría casi imposible la aplicación de un sistema estructurado único.
- Aunque se reconoce la importancia de estos principios para la mejora continua, sin embargo, se pone de manifiesto la necesidad de “mejorar la capacidad para poder mejorar”. Por ello, se piensa que deben convertirse en organizaciones que aprenden (*learning organizations*).
- Los procesos de mejora continua son considerados como esenciales para la supervivencia de cualquier organización; sin embargo, sus responsables se preguntan cómo llevar realmente a la práctica diaria una gestión dirigida a dicha mejora continua, además de cuál sería la forma de demostrar el progreso experimentado.
- Aunque se considera que no existe una vía preferible a la mejora continua, algunas organizaciones piensan que lo esencial es poner el énfasis en los resultados más que en el proceso.
- Muchos responsables/empleados de ONGD se muestran contrarios o reacios al uso de herramientas procedente del mundo empresarial. Incluso reclaman una terminología más aplicable y propia para el sector.
- Se considera que para un futuro cercano sería necesario desarrollar un Modelo EFQM de Excelencia más apropiado para el sector de las ONGD, donde:
 - Su estructura sea más flexible.
 - Facilite a las organizaciones la selección individual de las herramientas más apropiadas para sus propios requerimientos.
 - Se ofrezca un fácil acceso y participación a las organizaciones de menor tamaño.
 - Tenga la apariencia y la vocación de ser un sistema de calidad para el sector voluntario y no una “torpe” adaptación de un modelo del sector privado.
 - Permita a las organizaciones adaptar el modelo a su cultura y contexto, y no a sentirse obligadas a adaptar su cultura y contexto al modelo.

7.3.2.2 Análisis de instrumentos de gestión de calidad en las ONGD británicas por la plataforma BOND

BOND (*British Overseas NGOs for Development*) es la mayor plataforma de ONGD en el Reino Unido y está formada por más de 300 ONGD de diferentes tamaños, como Oxfam o Plan, que operan tanto en éste como en otros países.

Esta plataforma elaboró en 2006 un informe titulado “*A BOND Approach to Quality in Non-Governmental Organisations: Putting Beneficiaries First*” donde se realiza un análisis sobre el estado de la gestión de la calidad en las ONGD integrantes.

El origen del proyecto se sitúa cinco años antes, a causa del gran interés mostrado por la sociedad británica en que BOND se involucrase más en calidad de la ayuda. El impulso

de esta petición no se debía a los donantes sino a los medios de comunicación y la opinión pública (especialmente a partir de los casos de Ruanda y del Tsunami en Asia). Los interrogantes que inicialmente introdujeron los medios, posteriormente se trasladaron a la opinión pública en general.

En aquel momento tan sólo existían algunas iniciativas colectivas por parte de grupos formados por miembros de BOND consistentes en reuniones y consultas sobre temas de calidad pero sin resultados relevantes. En este contexto, BOND comenzó a plantearse cómo debería responder ante la creciente llamada, por parte de la sociedad británica, sobre una mayor calidad y *accountability* (responsabilidad y rendición de cuentas) en las ONGD.

7.3.2.2.1 Proyecto “*Approach to quality in Non-Governmental Organisations: Putting beneficiaries first*” de BOND

En 2005 BOND decide liderar el impulso a la gestión de la calidad de las ONGD del Reino Unido para lo que inicia el Proyecto “Aproximación a la calidad en las ONGD” con los siguientes objetivos:

- Elaborar un análisis histórico en torno a los estándares de calidad en las ONGD del Reino Unido
- Realizar consultas a expertos en calidad
- Realizar encuestas sobre la implantación de instrumentos de gestión de calidad a ONGD miembros de BOND

Para ello, realiza una llamada a distintos participantes en el sector como consultores externos, integrantes de ONG miembros de BOND, creadores de estándares de calidad, etc.

La plataforma recibió únicamente dos respuestas de consultoras externas atribuyéndolo a la importante dimensión y complejidad del proyecto de nueve meses de duración.

Puesto que BOND perseguía una alta participación y aceptación del proyecto entre ONG miembros, realizó diversas consultas sobre la metodología más apropiada para el proyecto. Se diseñó una encuesta que se entregaría vía Internet a los directores de las organizaciones con el fin de que éstos la derivasen a las personas más adecuadas en sus organizaciones.

La encuesta enviada a las ONGD de BOND consultaba acerca de las siguientes cuestiones:

- qué iniciativas estaban abordando las ONGD británicas en materia de calidad,
- dónde residía la calidad en sus entidades,
- cuáles eran sus dudas y preocupaciones en el ámbito de la calidad y
- qué papel podría desempeñar BOND acerca de la gestión de la calidad en las organizaciones miembro.

El alto nivel de respuesta (casi la tercera parte de los miembros respondió a la encuesta y 35 organizaciones participaron en diferentes grupos de discusión) llevó a BOND a

considerar este proyecto como el comienzo de un trabajo más importante sobre la gestión de la calidad en ONGD a realizar en el futuro.

7.3.2.2.2 Resultados, conclusiones y propuestas derivadas del proyecto

Tras el análisis realizado, se extrajeron dos primeros resultados:

- La distinción realizado por las ONGD miembros de BOND entre aproximaciones formales e informales a la calidad: algunas ONG consideran que sus actividades e intervenciones sí tienen calidad aunque carezcan de certificación oficial, lo que no impide considerarlas de calidad. Otras pensaban que al no contar sus intervenciones de desarrollo con certificados oficiales, aunque evaluadas positivamente, carecían de cierto grado de legitimidad.
- Cierta incongruencia entre los conceptos de calidad y aprendizaje: su experiencia es que en muchas ONG estos dos temas se separan mientras que en la encuesta se comprobaba cómo las opiniones tendían a asociar estos conceptos.

Como conclusiones del estudio realizado por BOND, se pueden extraer las siguientes:

1.- La prioridad de la organización debe ser la calidad de las relaciones con los beneficiarios. No tanto los procedimientos en sí sino la calidad del producto final.

BOND siempre ha puesto énfasis en los beneficiarios y en la actitud participativa, también en cuestiones de evaluación y calidad. Los expertos de BOND realizan consultas a la población beneficiaria a través de comentarios, quejas, observaciones sobre el trabajo en el campo realizado por las ONGD pertenecientes a la plataforma.

2.- Los miembros de BOND consideran que ya existen suficientes estándares de calidad. No creen necesario que BOND introduzca un nuevo sistema propio sino que realice labores de asesoramiento, guía y apoyo en el complejo panorama de los estándares de calidad.

3.- Las ONGD solas no pueden desarrollar la calidad sino de manera conjunta con otros actores del sector: donantes, contrapartes,.. En este aspecto, el papel que los miembros atribuyen a BOND es el de organismo negociador entre todos estos actores, no únicamente en el ámbito de las organizaciones miembro sino también incluyendo a donantes, contrapartes, financiadores, etc.

Ésta última no era una conclusión nueva pero sí el momento en que se ponía de manifiesto, puesto que previamente había surgido esta necesidad de reconfigurar el status de BOND. El papel negociador se perfilaba como una nueva función para la plataforma.

Como consecuencia de estas conclusiones, el estudio incluye tres recomendaciones básicas:

- BOND debería ofrecer a las ONGD miembros servicio de información sobre las distintas iniciativas de calidad, estándares, normas, etc., y ofrecer ayuda para comprender el panorama de los estándares de calidad.
- Además, debería involucrar más a sus miembros en este proceso, en llevar a cabo una implantación de estándares de calidad
- Llegar a un acuerdo o convenio entre todos los actores principales del sector, no únicamente incluyendo a las organizaciones sino también a otros actores clave que no formen parte de las ONGD.

Por otra parte, y tras analizar la situación de las ONGD británicas al respecto de la gestión de la calidad, la plataforma BOND decide crear un grupo de trabajo específico para abordar esta cuestión.

El grupo estaría formado por 35 organizaciones cuyo objetivo es debatir las cuestiones de calidad de forma práctica, buscar soluciones, modelos y actividades concretas para avanzar en la gestión de la calidad.

Uno de sus objetivos es involucrar a todas las organizaciones en un programa experimental que pueda explorar nuevos modelos relacionados con la calidad. BOND manifiesta ser consciente de que se encuentra en una fase muy previa si bien considera que se trata del momento adecuado, de forma que esta iniciativa podría proporcionarle una mayor legitimidad.

De forma análoga a la propuesta de la coordinadora francesa, BOND aconseja llevar a cabo una transferencia de conocimientos entre coordinadoras de ONGD al respecto de la gestión de la calidad en estas organizaciones basada en dos posibles acciones:

- Crear en las diferentes coordinadoras de ONGD un grupo de trabajo que pueda abordar específicamente cuestiones relativas a la gestión de la calidad.
- Organizar un congreso internacional sobre calidad y rendición de cuentas en las ONGD.

7.3.3 Las iniciativas de calidad de las redes ALNAP y HAP-International en la ayuda humanitaria

Junto a los dos apartados anteriores donde se expone el estado de la gestión de la calidad en las ONGD francesas y británicas, hay que destacar las iniciativas de calidad de la red ALNAP, como una de las primeras experiencias en el campo de la ayuda humanitaria, y de la red HAP-International (Informe sobre “Iniciativas sobre calidad y rendición de cuentas: preguntas y respuestas”, 2005).

Ambas iniciativas surgen con el objeto de mejorar la rendición de cuentas, la calidad y los resultados de la intervención humanitaria especialmente a partir de las evaluaciones conjuntas de la asistencia de emergencia prestada a Ruanda realizadas en 1996. Tras esta importante intervención de la comunidad humanitaria internacional, surge en el sector el debate sobre la regulación del “sistema humanitario”, de forma que a finales de la década de los 90 se manifiestan diferentes posturas en torno a la acreditación, la regulación y la certificación en el sector.

Una de las respuestas a la solicitud de regulación fue lanzada por ALNAP (*Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action*), constituida en 1997 con el propósito de mejorar la calidad de la acción humanitaria, mediante el aprendizaje continuo y la rendición de cuentas de los implicados en acción humanitaria (Rey, 2007).

Si bien ALNAP es una red internacional formada por múltiples actores del sector humanitario, se encuentra integrada en parte por plataformas europeas de ONGD (como las citadas anteriormente) y por agencias oficiales de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria europeas. Por tanto, constituye un referente fundamental para las ONGD españolas en el ámbito de la calidad de la ayuda, especialmente, en lo que concierne a su impacto final.

La Secretaría de ALNAP está ubicada en el *Overseas Development Institute* de Londres y entre sus más de 50 miembros de pleno derecho y más 600 miembros observadores, que se reúnen bianualmente para intercambiar información y puntos de vista, se encuentran:

- agencias oficiales de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria de varios países,
- organismos del sistema de Naciones Unidas como ACNUR, FAO, OMS, UNICEF, PNUD, OADC, OCHA y PMA,
- Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja,
- ONGD internacionales y
- centros académicos y de investigación.

Una de las principales actividades de esta red es la elaboración de la *Review of Humanitarian Action*, en la que se evalúan los resultados de la intervención humanitaria a través de una síntesis de informes de evaluación puestos a disposición por los miembros. Además, realiza un seguimiento (metaevaluación) de la calidad de las propias evaluaciones mediante su sistema *quality pro-forma*, y colabora con las organizaciones para mejorar sus capacidades de evaluación. ALNAP también publica herramientas prácticas como folletos orientativos y módulos de capacitación sobre aspectos prioritarios para sus miembros.

Otra de las iniciativas de calidad en el sector de la ayuda humanitaria se debe a la asociación internacional para la responsabilidad y rendición de cuentas en el ámbito humanitario (HAP-International: *Humanitarian Accountability Partnership - International*), creada en 2003 por un grupo de organizaciones humanitarias decididas a realizar una labor humanitaria más responsable para con sus destinatarios potenciales.

Esta iniciativa es el resultado de varios años de investigación y de pruebas en el terreno llevadas a cabo por los predecesores de HAP-International: el *Humanitarian Ombudsman Project* y el *Humanitarian Accountability Project*. La Secretaría de HAP-International se encuentra en Ginebra, donde está registrada como una ONG suiza, y cuenta con nueve miembros de pleno derecho desde octubre de 2004.

Para esta red, un sistema de calidad humanitario consiste en un conjunto de procesos que permiten la mejora continua de las intervenciones de una organización para responder a las necesidades básicas de las personas afectadas por un desastre respetando su dignidad.

Siguiendo esta definición, HAP-International se crea para promover la aplicación de normas pertinentes a través de la acreditación y la certificación, basándose en un examen interinstitucional autorregulado. Para ello, crea un sistema de autorregulación voluntaria así como un conjunto de técnicas de autoevaluación y de evaluación interinstitucional en el marco de un sistema de acreditación y de certificación del cumplimiento de los Principios de Responsabilidad establecidos por la propia red de organizaciones.

En este sentido, HAP-International solicita a sus miembros como requisito para formar parte de la red que presenten un “Plan de trabajo sobre responsabilidad” dónde se refleje cómo va a implantar su organización los citados Principios de Responsabilidad de HAP-International.

La iniciativa de calidad creada por HAP-International se denomina *HAP 2007 Standard in Humanitarian Accountability and Quality Management*, lo que se traduce como “Norma de rendición de cuentas y calidad en la gestión humanitaria” y se basa en la aplicación por los actores humanitarios de un sistema de gestión de calidad apoyado en un conjunto de principios humanitarios que se dividen en tres niveles (Urgoiti et al., 2007):

- Primarios: humanidad, imparcialidad.
- Secundarios: consentimiento informado, deber de cuidado, testimonio.
- Terciarios: transparencia, independencia, neutralidad y complementariedad.

El objetivo último de esta red es conseguir que la comunidad humanitaria internacional desarrolle sus intervenciones de ayuda humanitaria de forma responsable. En este sentido, aboga por la acreditación de redes de ONG y asociaciones afiliadas que permita extender la certificación a sus propios miembros cuando éstos cumplan los Principios de Responsabilidad de HAP-International.

7.3.4 Posición relativa de las ONGD españolas en gestión de la calidad

Estudios como los realizados por el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) junto con diferentes organismos que trabajan en el ámbito de la cooperación ponen de manifiesto que las ONGD españolas, así como la cooperación oficial, han permanecido relativamente aisladas de las iniciativas de mejora que se pusieron en marcha en el sector humanitario a finales de la década de los 90 (como las lideradas por ALNAP y HAP-International, citadas en el apartado anterior, o el Proyecto Esfera descrito en el capítulo 3) (Rey, 2007).

Sin embargo, y como puede comprobarse en este epígrafe, este retraso se ha visto eliminado en los primeros años del presente siglo, e incluso, las ONGD españolas han

experimentado un avance en muchos casos superior al seguido por estas organizaciones en países de nuestro entorno cercano.

Así por ejemplo, y como manifiestan las representantes de las Coordinadoras de ONGD francesas y británicas citadas en los apartados anteriores, en estos países no existen normas de gestión de la calidad específicas para ONGD que hayan sido creadas por actores diferentes a las propias organizaciones destinatarias.

En este sentido, además de las distintas iniciativas de autorregulación del sector en España, dos de las más relevantes iniciativas de gestión calidad (la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de Gestión de las ONG” de AENOR y el Procedimiento de Calificación de ONGD) han sido desarrolladas en 2005, respectivamente, por una importante entidad del entorno de la normalización y la certificación, y por uno de los principales financiadores públicos de estas entidades.

Todo ello refleja que el impulso sobre la cultura de la calidad en los últimos años es más fuerte en las ONGD españolas y que el debate y la reflexión sobre la gestión de la calidad están presentes en todos los actores de la cooperación al desarrollo.

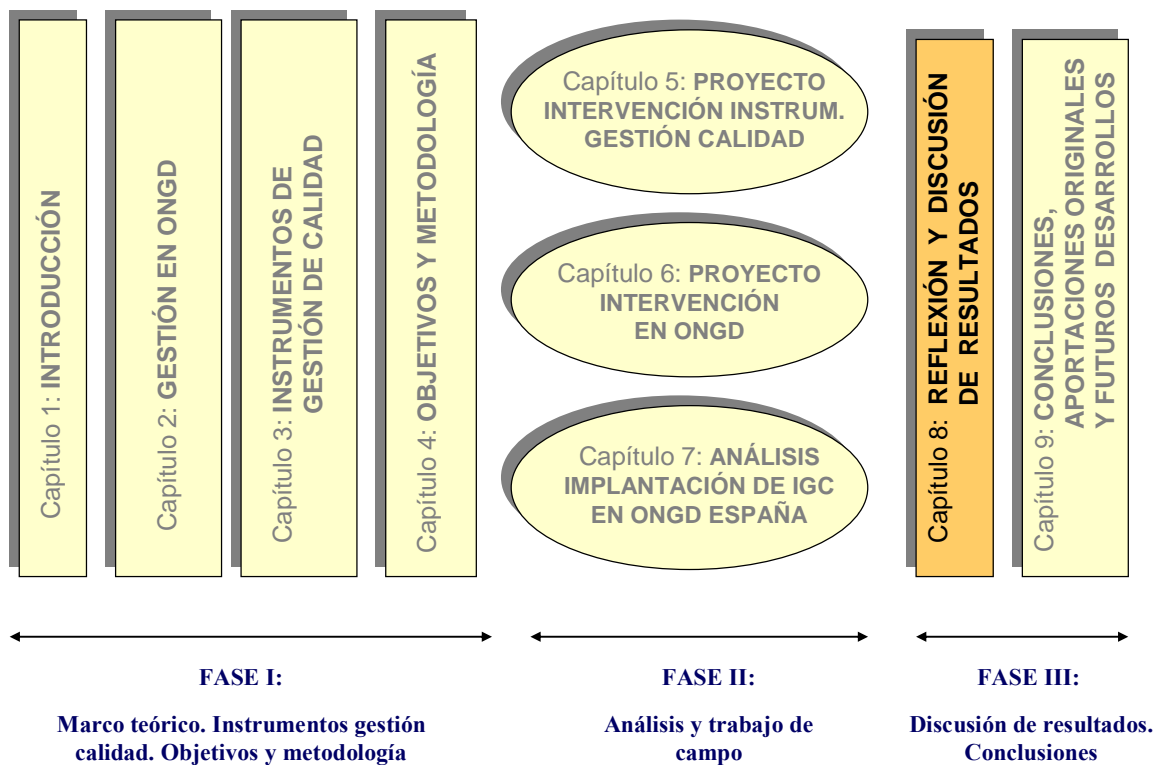
Así lo atestigua también la existencia de análisis realizados sobre la implantación de los instrumentos de gestión de calidad en las ONGD en España (desarrollados por la doctoranda en 2003 y reflejados en el epígrafe 7.1), frente a los realizados en estos países que datan de 2006.

En el capítulo 7 se ha descrito el tercer proyecto de intervención de esta tesis doctoral en el que se expone el análisis cualitativo y cuantitativo realizado por la doctoranda acerca del estado de la implantación de instrumentos de gestión de calidad en las organizaciones miembro de la Coordinadora estatal de ONGD (CONGDE) así como las ventajas e inconvenientes hallados por estas organizaciones en su proceso de adopción.

El análisis se ha completado gracias a la exposición de otras perspectivas sobre la gestión de la calidad en las ONGD y al estudio de la posición relativa de las ONGD españolas respecto a sus homólogas francesas y británicas en el ámbito de la gestión de la calidad.

Capítulo 8

REFLEXIÓN Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS



8 REFLEXIÓN Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

Una vez presentados en los capítulos anteriores los resultados de los distintos subproyectos incluidos en esta tesis doctoral, y como paso previo a la exposición, en el siguiente capítulo, de las conclusiones obtenidas, en este capítulo se realiza una reflexión y discusión de algunos de estos resultados. En algunos casos, las discusiones ya reflejadas en cada uno de los capítulos anteriores permiten contribuir a alcanzar los objetivos fijados y por tanto conducen directamente a las correspondientes conclusiones. En otros casos, en cambio, para cubrir estos objetivos se ha considerado deseable integrar, en este Capítulo 8, discusiones y reflexiones que se apoyan simultáneamente sobre un conjunto de observaciones o resultados, buscando así sintetizar aportaciones o modelos globales que se apoyan en el conjunto de la labor de investigación realizada.

8.1 Propuesta de modelo causal de la influencia de la progresiva adopción de los IGC por parte de los financiadores sobre la gestión de las ONGD. Premisas

Entre los objetivos planteados en esta tesis está la propuesta de un modelo o marco de análisis integrado orientado a explicitar los mecanismos directos o subyacentes a través de los cuales la progresiva adopción de los instrumentos de gestión de calidad (IGC) por parte de los financiadores afecta a la gestión de las ONGD, así como las premisas que deben cumplirse para que estos mecanismos sean operativos. Cabe recordar que esta tesis persigue identificar las características de los instrumentos de gestión de calidad y de su proceso de adopción que hacen más eficaz y eficiente la contribución del sector de ONGD al objetivo último de esta línea de investigación, que es impulsar el desarrollo sostenible.

En este apartado se propone y justifica dicho modelo y se analiza en qué medida contribuye a los objetivos marcados. Esta propuesta está basada en el marco teórico presentado en los capítulos iniciales de la tesis y en los resultados y observaciones discutidos en los capítulos que describen los distintos subproyectos comprendidos en la investigación.

Así como las organizaciones lucrativas obtienen los recursos necesarios para su supervivencia de la venta de bienes y servicios, en las ONGD, los recursos que permiten el cumplimiento de su misión y objetivos proceden de sus financiadores públicos y privados (disociación de “mercados” de recursos y de productos/actividades) lo que convierte a los financiadores en un grupo de interés (*stakeholder*) particularmente crítico.

Estos financiadores, en su relación con las ONGD, deben abordar una doble problemática: la elección de qué ONGD financiar y qué mecanismos utilizar para asegurar que los recursos aportados sean utilizados de la manera más eficaz y eficiente posible.

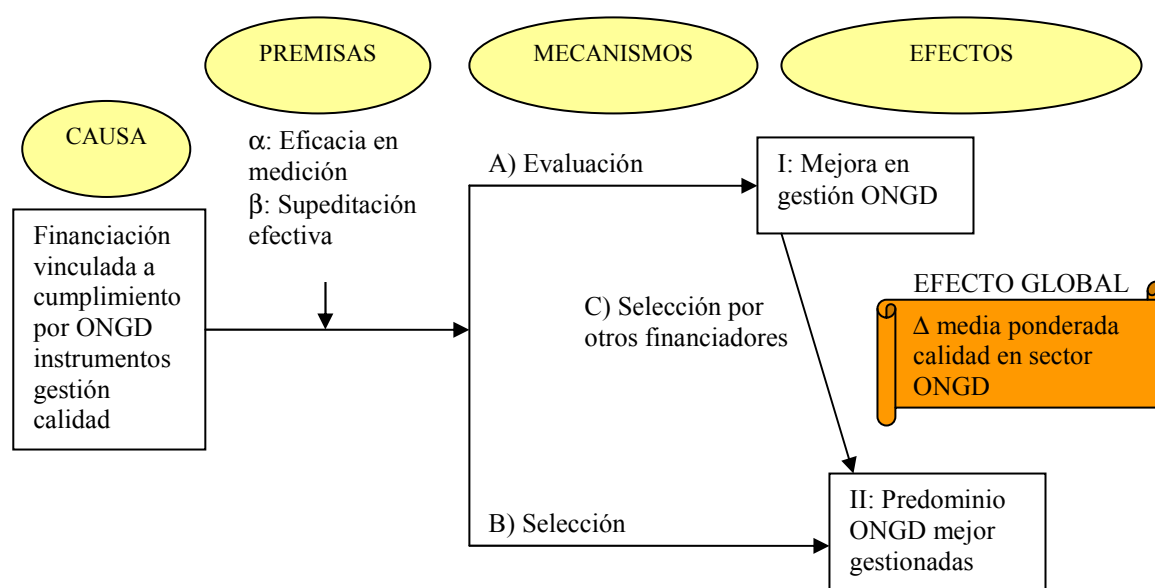
La creciente adopción de instrumentos de gestión de calidad por parte de las ONGD en su vertiente de transparencia supone una vía prometedora para reducir el conocido problema de la asimetría de información que dificulta el correcto abordaje de la doble problemática citada.

Desde esta perspectiva, y con base en la evolución de la utilización de estos instrumentos por parte de los financiadores públicos y privados de ONGD en España descrita en los capítulos anteriores, en este capítulo se discuten y estructuran las implicaciones de esta evolución sobre la actuación de dichas ONGD. Dentro de este proceso de modelización se incorpora adicionalmente el análisis (aún inconcluso, al estar los principales procesos judiciales aún *sub judice*) de acontecimientos de gran cobertura mediática e impacto en el propio sector referentes a las intervenciones judiciales iniciadas en el año 2007 en dos importantes ONGD españolas (ANESVAD y la Fundación Intervida). Estos hechos enfatizan aún más, por una parte, la relevancia de los mecanismos de transparencia y calidad en la gestión de estas organizaciones, y, por otra, la necesidad de que los instrumentos y su proceso de adopción cumplan ciertas premisas para que su contribución sea efectiva.

8.1.1 Modelización de mecanismos causales

La figura 8.1, que se discute y justifica en los siguientes apartados, esquematiza el doble mecanismo por el que se propone que la utilización por los financiadores de instrumentos de gestión de calidad para decidir a qué ONGD financiar (CAUSA) puede contribuir a la mejora de la eficiencia y eficacia global del conjunto de las ONGD (EFECTO GLOBAL):

Figura 8.1. Modelización de las relaciones a analizar



Fuente: elaboración propia

- Mecanismo A) EVALUACIÓN: las ONGD son conscientes de que los *stakeholders*, y dentro de ellos, predominantemente, los financiadores, van a tener visibilidad sobre la bondad de su gestión (a través de los citados instrumentos) y que utilizarán dicha visibilidad para decidir si financiarles o no. Esto origina cierta presión hacia una mejora en la gestión de las ONGD (EFECTO I).

- Mecanismo B) SELECCIÓN: hace referencia a que las ONGD mejor gestionadas recibirán más fondos de los financiadores considerados y que, por tanto, tendrán mayor probabilidad de supervivencia o de incremento de su tamaño. Esto genera el EFECTO II: se incrementaría el peso relativo de las ONGD mejor gestionadas en el global.

Seguidamente se analizará también en qué medida se genera un mecanismo lateral (mecanismo C) por el cuál, como consecuencia del efecto I, otros financiadores podrían decidir aportar fondos a aquellas ONGD que hayan mejorado visiblemente su gestión. El mecanismo C, provocaría un efecto análogo al producido por B (EFECTO II), pero en este caso, como consecuencia de las aportaciones de fondos procedentes de otros financiadores distintos de los considerados inicialmente.

El efecto global que provocaría la existencia de estos tres mecanismos por conjunción de los dos efectos sería el incremento de la media ponderada de la calidad en el sector de las ONGD (EFECTO GLOBAL).

Sin embargo, el que efectivamente se alcance esta contribución a la mejora continua de las ONGD está sujeto al cumplimiento de dos premisas:

- PREMISA α : que los citados instrumentos de calidad sean capaces de medir la efectividad de la gestión, y
- PREMISA β : que los financiadores utilicen estos instrumentos en sus decisiones de financiación.

En los siguientes apartados se realiza un análisis del grado de cumplimiento y la evolución previsible de estas dos premisas, así como de los mecanismos y sus efectos.

8.1.2 Discusión de la evolución en la utilización de instrumentos de gestión de calidad por parte de financiadores públicos y privados de ONGD

En este apartado se analiza y discute cómo el estudio de la creciente utilización - por parte de diferentes financiadores de ONGD- de instrumentos de gestión de calidad en la toma de decisiones de financiación, presentado en los capítulos anteriores, permite justificar el modelo propuesto, analizar en qué medida se cumplen las premisas mencionadas, y estimar su posible evolución futura. Así se discute, por un lado, el uso por parte de financiadores privados de los resultados de la *Guía de la Transparencia y Buenas Prácticas de las ONG* elaborada por la Fundación Lealtad, y por otro, en el ámbito de los financiadores públicos, se discute el caso de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y su *Procedimiento de calificación de ONGD*. Así mismo, se analiza el caso de otros *stakeholders* que representan un rol híbrido como son los socios de las ONGD, grupo en el que se une la condición de aportadores de fondos,

por una parte, y también de depositarios de la capacidad última de decisión teórica. Por último, se estudia otro grupo de interés de especial relevancia como son los voluntarios, en cierta medida considerados también como financiadores, en tanto en cuanto aportan su tiempo a la organización.

8.1.2.1 Financiadores públicos: la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y su Procedimiento de calificación de ONGD

Desde la perspectiva del objeto de este apartado, 8.1.2 , el análisis de las experiencias de adopción de IGC por parte de financiadores de ONGD en sus decisiones de financiación para desarrollar el modelo propuesto, sus premisas y su posible evolución, el caso de estudio más relevante es el de la AECI. Por una parte, las aportaciones procedentes de la AECI constituyen para las ONGD una importante fuente de recursos financieros lo que confiere a su sistema de calificación una gran relevancia para el funcionamiento de las ONGD. Por otra, el cumplimiento del *Procedimiento de calificación de ONGD* es un prerequisite imprescindible para poder acceder a los “Convenios de cooperación al desarrollo” (uno de los instrumentos más importantes de la política oficial española para la cooperación internacional).

Como se indicaba en su introducción, en este capítulo se integran discusiones y reflexiones que se sustentan simultáneamente sobre un conjunto de observaciones o resultados, presentados en distintas partes de la tesis, apoyándose así en el conjunto de la labor de investigación realizada. Así, en el caso de la AECI, para analizar las enseñanzas aplicables al modelo propuesto, es necesario referirse a los resultados presentados en distintos capítulos y apartados de esta tesis:

- En el epígrafe 3.3 se describe la AECI, su *Procedimiento de calificación de ONGD*, y se hace una valoración de sus aspectos positivos y negativos.
- En el epígrafe 5.2.1 se referencia la involucración de la doctoranda en el desarrollo y mejora del instrumento.
- El epígrafe más importante para la discusión desarrollada en este punto es el 6.4.3, donde se analizan los procesos de decisión de adopción y de implantación del instrumento en la ONGD ISF, y las implicaciones que se derivan para la gestión de ISF.
- Asimismo, aunque la conexión sea menos evidente, resultan relevantes otros tres epígrafes:
 - El epígrafe 6.5, donde se analiza el proceso de internalización o incorporación a la gestión diaria de la ONGD de las implicaciones derivadas de la adopción de los distintos IGC (incluyendo el de la AECI).
 - El punto 6.6.2.2, en el que se estudia cómo, en una fase de maduración avanzada dentro del ciclo de vida de adopción e internalización de los IGC, éstos (incluyendo el de la AECI) condicionan e informan la estrategia de la ONGD.
 - Por último, las discusiones presentadas en el epígrafe 7.2 sobre el proceso de implantación de este IGC en distintas ONGD.

Seguidamente se destacan algunos de los aspectos más relevantes incluidos en estos epígrafes.

En sus dos períodos de implantación por la AECI, 38 ONGD han obtenido el “sello” de ONGD calificadas. Es importante reseñar que, a diferencia de lo que sucede en otros instrumentos de gestión de calidad, las ONGD que han sido calificadas por la AECI no han de revalidar periódicamente esta condición, salvo que existan cambios significativos en su entidad.

En el segundo período de calificaciones, el procedimiento ha experimentado algunas mejoras, en muchos casos, a partir de cambios propuestos por las distintas ONGD analizadas, así como por parte de la propia Coordinadora estatal de ONGD (CONGDE). No obstante, la obtención de la calificación por parte de una ONGD, ANESVAD, cuyo presidente fue posteriormente detenido por presunta apropiación indebida de fondos de la organización, y la existencia de previas sospechas en el sector sobre sus prácticas de gestión, podría haber contribuido a dicha modificación del procedimiento.

En cuanto a las ventajas y limitaciones que presenta el procedimiento de calificación de ONGD de la AECI, los responsables de este instrumento, en su participación en la Jornada con expertos sobre "Presente y el futuro de los sistemas de calidad en el sector de las ONGD" (descrita en el punto 7.2.2.2), pusieron de manifiesto algunas de ellas. En primer lugar, desde la AECI se destacó la beneficiosa sustitución de una cierta relación de confrontación entre el sector de ONGD y la Administración por una colaboración mutua. Además, a través de estos convenios de cooperación, el Estado muestra su interés por participar en los objetivos de desarrollo de las ONGD, actuando no sólo como mero financiador.

Como otra ventaja del procedimiento, se afirmó que, a pesar de no tratarse de un sistema de calidad al uso, sí analiza en profundidad la gestión de la organización y sus prácticas. Esto ha provocado un efecto en las ONGD: la mayor parte de las organizaciones lo han utilizado para mejorar sus sistemas de gestión completando las carencias detectadas.

Dentro de las limitaciones, los creadores del procedimiento reconocieron que la mayor dificultad en la aplicación del instrumento es su extensión a la evaluación del impacto final de la ayuda al desarrollo (denominado como “calidad de la ayuda”), y no solamente sobre la gestión de la organización en “sede”, lo que constituye uno de los más importantes retos no sólo en éste, sino en la mayor parte de instrumentos de gestión de calidad implantados en las ONGD. Este reto, a su juicio, debe ser abordado de forma conjunta por ONGD y Administración. Otra de las limitaciones apunta hacia la posible falta de idoneidad del procedimiento para la evaluación de ONGD contrapartes del Sur.

Es muy probable que este importante “hueco” que presentan los sistemas de gestión de calidad permita que existan ONGD que consigan una buena puntuación en la evaluación de su gestión en la sede y sin embargo, puedan presentar malas prácticas, ineficiencias e incluso signos de corrupción en la etapa final de la ayuda al desarrollo, es decir, en sus resultados sobre el terreno. De esta forma pueden explicarse los artículos aparecidos en prensa sobre presuntas irregularidades en la gestión de fondos sobre el terreno y donde se pone en duda la eficiencia del impacto final de la ayuda.

8.1.2.2 Financiadores privados: La Fundación Lealtad y su Guía de la transparencia y buenas prácticas de las ONG

De entre los financiadores privados, el caso de estudio más relevante es la Fundación Lealtad. Al igual que en el caso de la AECl, para analizar las implicaciones de las observaciones realizadas en relación con la *Guía de la transparencia y las buenas prácticas de las ONG* de la Fundación Lealtad sobre el modelo propuesto, es necesario referirse a los resultados presentados en distintos capítulos y apartados de esta tesis:

- En el epígrafe 3.2 se describe la Fundación Lealtad, su *Guía de la transparencia y buenas prácticas de las ONG* y se hace una valoración de sus aspectos positivos y negativos.
- En el epígrafe 5.2.3 se referencia la involucración de la doctoranda en los distintos procesos de mejora del instrumento.
- El epígrafe de mayor interés para la discusión desarrollada en este punto es el 6.4.2, donde se analizan los procesos de decisión de adopción y de implantación del instrumento en la ONGD ISF, y las implicaciones que se derivan para la gestión de ISF.
- De forma análoga al punto precedente, resultan de interés otros tres epígrafes:
 - El epígrafe 6.5, donde se analiza el proceso de internalización o incorporación a la gestión diaria de la ONGD de las implicaciones derivadas de la adopción de los distintos IGC (incluyendo la Guía de la transparencia de la Fundación Lealtad).
 - El punto 6.6.2.2, en el que se estudia cómo, en una fase de maduración avanzada dentro del ciclo de vida de adopción e internalización de los IGC, éstos (incluyendo el de la Fundación Lealtad) condicionan e informan la estrategia de la ONGD.
 - Por último, las discusiones presentadas en el epígrafe 7.2 sobre el proceso de implantación de este IGC en distintas ONGD.

Al igual que en el punto anterior, a continuación se destacan algunos de los aspectos más relevantes incluidos en estos epígrafes.

La Fundación Lealtad, creada en 2001, pretende conseguir un aumento de confianza sobre el Tercer Sector a partir de la divulgación de la información que, de forma voluntaria, las propias organizaciones de acción social y desarrollo aportan. El objetivo es mostrar el grado de transparencia en la gestión de las ONG a partir del cumplimiento de nueve principios de transparencia y buenas prácticas que la propia fundación define, publicando los resultados de su análisis en una *Guía de la transparencia y las buenas prácticas de las ONG*. Esta valoración constituye una referencia para los potenciales financiadores, no sólo sobre las actividades y programas que la ONG desarrolla sino también acerca de aspectos organizativos, económicos o de gobierno.

En este caso, y a diferencia del procedimiento de calificación de la AECl, la entidad que crea el instrumento (la Fundación Lealtad) no financia directamente a las ONGD que lo adoptan sino que sirve de intermediaria entre éstas y los posibles financiadores. Serán los aportadores de fondos, por tanto, quienes podrán incorporar los resultados del instrumento (la Guía de la transparencia) en sus decisiones de financiación.

Este instrumento ha ganado especial relevancia entre los financiadores privados (empresas e instituciones privadas) y donantes particulares con motivo de los últimos acontecimientos en el sector. Dos de las ONGD denunciadas el año 2007 por presuntas irregularidades en su gestión (ANESVAD y la Fundación INTERVIDA) ya habían mostrado incumplimientos de aproximadamente la mitad de los criterios establecidos por la Fundación Lealtad y que fueron publicados en su primera *Guía de Transparencia y Buenas Prácticas de gestión de las ONG* editada en 2002 sobre datos del período 1998/2000. Algunos de los criterios incumplidos hacían referencia a la pluralidad y transparencia en los ingresos, al control de utilización de fondos y a la comunicación e imagen fiel. En ambos casos, y tras expresar su disconformidad con el análisis, las dos ONGD decidieron abandonar el instrumento.

Estos hechos podrían apuntar a que, si bien los instrumentos de gestión de calidad y transparencia existentes presentan algunas carencias, sin embargo, sí pueden tener gran utilidad como indicadores de malas prácticas o de ineficiencias.

8.1.2.3 Otros instrumentos y otros *stakeholders*: socios y voluntarios

Si bien el modelo presentado en la figura 8.1 deriva realmente de los resultados observados en el conjunto de todos los instrumentos de gestión de calidad (IGC) estudiados en este proyecto, se han seleccionado, para su justificación en este apartado, los dos instrumentos anteriores como los más representativos para, respectivamente, financiadores públicos y privados.

En cuanto a los *stakeholders*, un caso particular de financiadores se encuentra en los socios individuales (aportadores periódicos de fondos y soberanos teóricos) y en los voluntarios (que aportan tiempo y forman parte de la estructura operativa de la ONGD) quienes hasta recientemente no habían manifestado en general una especial atención hacia los sistemas de gestión de sus organizaciones, debido probablemente a las características de su rol y a que delegan la función de control en los órganos de gobierno y ejecutivos.

No obstante, los acontecimientos relacionados con el cuestionamiento de las prácticas de las ONGD, junto con una mayor madurez del sector y de los distintos grupos participantes en las organizaciones, han supuesto un salto cualitativo importante en cuanto al mayor interés entre los donantes particulares y voluntarios por conocer aspectos de gestión y por incorporar los sistemas de gestión de calidad y de transparencia en sus decisiones de financiación y apoyo a las ONGD. En este sentido, la Fundación Lealtad ha ganado especial credibilidad entre los financiadores, socios y voluntarios, al haber cuestionado en el pasado precisamente las dos ONGD encausadas.

8.1.3 Análisis de las premisas, mecanismos y efectos resultantes

Como se ha apuntado en el apartado 8.1.1, la utilización por los financiadores de instrumentos de gestión de calidad para decidir a qué ONGD financiar podría contribuir a la mejora de la eficacia y eficiencia global del conjunto de las ONGD. No obstante, el que este efecto se produzca está sujeto al cumplimiento de dos premisas que se analizan a continuación:

8.1.3.1 Análisis de las premisas

- **PREMISA α :** Que los instrumentos de gestión de calidad sean capaces de medir la efectividad de la gestión de las ONGD.

Esta premisa presenta un punto débil aunque con tendencia a mejorar, que parte del hecho de que, por el momento, sólo se han sometido a estos instrumentos de gestión de calidad una pequeña parte de la población de ONGD. Esto lleva a plantearse dos cuestiones: ¿son estos instrumentos capaces de discernir -de entre las ONGD que adoptan el instrumento- cuáles se encuentran bien o mal gestionadas? Y por otra parte, ¿las ONGD que no adoptan el instrumento son peores que las que sí lo hacen y consiguen cumplirlo?

La situación es distinta para los dos instrumentos analizados: en el primero, el procedimiento de calificación de la AEI, sólo fueron calificadas 38 ONGD. Si bien, dado que es un prerrequisito, es previsible que aquellas ONGD con posibilidades e interés en acceder a la financiación de la AEI, concurren progresivamente. En el segundo instrumento analizado, la Guía de la Transparencia de la Fundación Lealtad, este problema disminuye paulatinamente debido a que cada vez es mayor el número de organizaciones que lo adoptan (actualmente, 117 ONGD). No obstante, si se produjeran discrepancias entre las ONGD del sector y la Fundación Lealtad, quizá por la legitimidad que se ha autoasignado esta última (ver apartado 8.2), esto podría dar lugar a que importantes ONGD se dieran de baja en masa en el instrumento (Guía de la Transparencia) agravándose este “sesgo de selección” (*selection bias*).

Un caso similar es el acaecido en el instrumento de acreditación de instituciones educativas en el ámbito de la ingeniería promovido por la Accreditation Board for Engineering and Technology (ABET) en EE.UU, cuyos criterios se habían vuelto excesivamente rígidos. La disconformidad con estos nuevos criterios hizo que prestigiosas escuelas de ingeniería como MIT y Stanford amenazaran con no presentarse a dicho instrumento para no verse supeditados a este encorsetamiento. La amenaza fue lo suficientemente creíble como para que ABET flexibilizara sus criterios y modificara sustancialmente su filosofía de evaluación dando lugar al nuevo conjunto de criterios EC2000 (ABET, 2003).

Respecto a esta primera premisa, hay que destacar también que las propias entidades emisoras de instrumentos son conscientes de sus limitaciones e imperfecciones, tales como la dificultad de extender el análisis a la fase final de las acciones de desarrollo (sobre el terreno) así como las dudas sobre la idoneidad de procedimientos excesivamente complejos para analizar las ONGD contrapartes del Sur, eslabón importante en la ejecución de los proyectos de desarrollo.

Por otra parte, y a pesar de que las ventajas parecen superar a los costes que la adopción de estos instrumentos puede suponer para las ONGD, es necesario indicar otras posibles limitaciones de este enfoque. Así por ejemplo, existe una clara desventaja para las ONGD de tamaño medio y pequeño debido al esfuerzo -en tiempo y recursos- que les supone acceder a los procesos de análisis de los distintos instrumentos de calidad.

Igualmente es necesario contemplar las consecuencias negativas que puede suponer a una ONGD que se ha presentado a un instrumento el hecho de no resultar calificada

(por la AECI) o aparecer con incumplimientos de requisitos en alguno de los instrumentos adoptados, como pueden ser la dificultad en el acceso a determinada financiación pública o privada, la pérdida de credibilidad, etc., no porque la ONGD tenga una actuación incorrecta o una gestión ineficiente, sino porque incumpla alguno de los requisitos concretos de estos instrumentos. Este temor a las consecuencias de una evaluación negativa puede agravar el sesgo de selección mencionado antes. En instrumentos de adopción voluntaria por parte de las ONGD (como los dos aquí analizados), una posible solución si el resultado de la evaluación es sólo “binario” sería no publicar los casos desfavorables.

A pesar de las limitaciones e imperfecciones de los instrumentos de calidad, la realidad observada en los últimos acontecimientos pone de manifiesto que algunos de los instrumentos analizados ya habían detectado y hecho públicas anomalías y malas prácticas de gestión en las ONGD objeto de intervención judicial.

- **PREMISA β : que los financiadores utilicen estos instrumentos en sus decisiones de financiación.**

La incorporación de estos instrumentos en las decisiones de los financiadores puede analizarse a partir del tipo de instrumento. Así, en el caso del procedimiento de calificación de la AECI, las decisiones de financiación de esta entidad pública se ven totalmente influenciadas pues el instrumento se definió *ad hoc* para seleccionar a aquellas ONGD a las que se financiaría después vía convenios de cooperación. Dado el importante peso que la financiación de la AECI tiene en los ingresos de la mayor parte de las ONGD, puede asumirse que, en este caso, la premisa β se cumple plenamente.

Respecto al instrumento desarrollado por la Fundación Lealtad, hay que señalar que, varias ONGD consultadas destacaron el aumento experimentado en su financiación privada (en algunos casos se duplicó en sólo cinco años) gracias a la consideración del resultado positivo obtenido por su organización en la Guía de Transparencia de la Fundación Lealtad. Además, muchas de las empresas que utilizaron dicha guía, firmaron acuerdos de financiación a largo plazo (enmarcados en sus acciones de responsabilidad social corporativa) con las ONGD analizadas positivamente.

8.1.3.2 Análisis de los mecanismos y efectos resultantes

Los mecanismos de evaluación (A), referente a que las ONGD son conscientes de que la calidad de su gestión está siendo evaluada por los financiadores (quienes van a tener visibilidad sobre la bondad de su gestión a través del resultado de los instrumentos), y de selección (B), por el que las ONGD mejor gestionadas recibirán más fondos de dichos financiadores, pueden contribuir al incremento de la media ponderada de la calidad en el sector de las ONGD, siempre y cuando se den las dos premisas anteriormente analizadas. Este efecto global se produce por la conjunción de dichos mecanismos, así como de la aparición de otro mecanismo lateral (C), quienes a su vez generan distintos efectos que son analizados a continuación. Algunos de estos efectos han sido extraídos de las consultas realizadas a las ONGD que participaron en las sesiones de discusión mantenidas con los representantes de organizaciones que habían implantado sistemas de gestión de calidad descritas en el epígrafe 7.2.

- **Mecanismo A - Efecto I:**

El efecto provocado en las ONGD como consecuencia de que sean conscientes de que su financiación depende en buena medida de la calidad de su gestión (medida por los financiadores mediante instrumentos de gestión de calidad) es primordialmente la mejora en su gestión lo que se traduce, por ejemplo, en la mejora en la sistematización y documentación de todos los procesos de la ONGD. Los distintos instrumentos de gestión de calidad valoran y promueven que la ONGD documente y sistematice todas sus actividades, hecho especialmente relevante en un sector que trabajan en gran medida con personal voluntario (normalmente temporal) lo que dificulta la gestión del conocimiento. Además, se aconseja a las ONGD el seguimiento de buenas prácticas de gestión como diversificar las fuentes de financiación, establecer sistemas de control de los órganos de gobierno y gestión, etc.

Análogamente, dichos instrumentos promueven la mejora continua puesto que aquellas organizaciones que no alcancen la puntuación mínima para ser calificadas de forma óptima por los distintos instrumentos tienen la posibilidad de someterse de nuevo a ellos para lo que deberán aplicar un plan de mejora en la gestión. Además, la ONGD debe ser capaz de mantener los indicadores que contribuyan a obtener la calificación otorgada lo que le obliga a establecer un sistema de seguimiento de dichos indicadores. Así, en varios casos analizados de organizaciones que implantan estos instrumentos se ha observado cómo la mejora continua es incorporada en los planes estratégicos como línea maestra de actuación.

- **Mecanismos B y C - Efecto II:**

Según lo postulado previamente, las ONGD mejor gestionadas obtendrán más fondos de los financiadores que utilizan instrumentos de gestión de calidad en sus decisiones de financiación. En consecuencia, se produciría un incremento relativo en el peso relativo de las ONGD mejor gestionadas en el conjunto.

En el caso particular del procedimiento de calificación de la AECI, la ONGD “calificada” tendrá acceso a programas de desarrollo públicos plurianuales lo que facilita a la organización, en cierta medida, su solvencia y crecimiento sostenido a largo plazo y, por tanto, el mejor cumplimiento de su misión. Por otra parte, la ONGD podrá participar de forma más activa en la política oficial de cooperación al desarrollo como socio horizontal, desarrollando así su actividad de incidencia o cabildeo desde una posición no únicamente relegada a la de organización receptora de fondos.

Lateralmente, se puede producir el mecanismo C por el cual, otros financiadores diferentes a los que aplican el instrumento por el que la ONGD ha sido calificada, decidan aportar sus fondos y su apoyo a las ONGD que adopten -y mejoren con ello su gestión- dichos instrumentos. Así, al mejorar su imagen externa tras la calificación positiva de un instrumento de gestión de calidad (lo que permite dar a conocer que la ONGD posee cierta estructura y determinados requisitos mínimos de solvencia, garantía y buenas prácticas de gestión), la ONGD podría verse reforzada ante otros grupos de interés: socios y donantes particulares, beneficiarios, personal contratado en sede o expatriado, etc.

8.1.4 Discusión

En este apartado se ha realizado un análisis de las implicaciones, por una parte observadas y por otra previsibles, de la evolución que ha experimentado el uso de los instrumentos de gestión de calidad en las ONGD españolas por parte de los financiadores, como paso intermedio entre la exposición de los resultados de los subproyectos de investigación, realizada en los capítulos anteriores, y la presentación de las conclusiones en el próximo capítulo.

Dado que se trata de un fenómeno incipiente, resulta de especial interés el análisis de las implicaciones previsibles. Sin embargo, resulta difícil anticipar algunas de estas implicaciones, especialmente en cuanto a las decisiones de financiación que van a tomar los donantes particulares tras los procesos judiciales abiertos en el sector, dado que seguramente se trate del colectivo más sensible. Sería aquí interesante conocer si se producirá una reorientación de los fondos de estos donantes a las ONGD mejor gestionadas o acreditadas mediante algún instrumento de gestión de calidad.

Los financiadores públicos y privados de las ONGD, ante el importante crecimiento de ONGD compitiendo por los recursos disponibles, han comenzado a incorporar en sus decisiones de financiación instrumentos de gestión de calidad que les permitan abordar una doble problemática: la elección de qué ONGD financiar y qué mecanismos utilizar para asegurar que los recursos aportados sean utilizados de la manera más eficaz y eficiente posible. Esta tendencia cobra especial relevancia tras la polémica derivada de las intervenciones judiciales en dos importantes ONGD españolas.

En este apartado se ha analizado la capacidad real de contribuir a la mejora de las ONGD que puede tener la utilización de los instrumentos de gestión de calidad en la toma de decisiones de financiación, lo que estará supeditado al cumplimiento de dos premisas: que dichos instrumentos sean capaces de medir la efectividad de la gestión de la ONGD, y que los financiadores utilicen efectivamente dichos instrumentos en sus decisiones de financiación. Este análisis se basa en el estudio de la evolución de la utilización de estos instrumentos por parte de los financiadores públicos y privados de ONGD en España y de las implicaciones de esta evolución sobre la actuación de las ONGD.

La toma de conciencia por parte de las ONGD de que sus *stakeholders*, y especialmente los financiadores, van a tener visibilidad de su gestión a través de los instrumentos de gestión de calidad que adoptan junto con la capacidad de selección por parte de los financiadores de aquellas ONGD mejor gestionadas puede comportar las siguientes implicaciones: que estas organizaciones sientan presión hacia la mejora de su gestión y que la adecúen a los requisitos exigidos por los instrumentos para garantizar así su crecimiento y supervivencia. De esta forma, las ONGD mejor gestionadas recibirán más fondos. Este efecto sería mayor aún si el resto de financiadores (que en principio no utilizan estos instrumentos de gestión de calidad para elegir a qué ONG financiar) incorporen estos instrumentos en sus decisiones de financiación. El efecto global que provoca la suma de estos mecanismos, siempre y cuando se cumplan las dos premisas citadas anteriormente, podría producir un incremento en la media ponderada de la calidad del conjunto de las ONGD.

Esta discusión enlaza con la compleja cuestión de la conveniencia o no de que los instrumentos de gestión de calidad (IGC) sean certificables (contrastables). Podría considerarse que los Sistemas de Gestión de Calidad, como sistemas de gestión orientados a cambiar el funcionamiento de las organizaciones, requieren para ello apoyarse en algún tipo de “fuente de energía” o combinación de éstas. Esta “fuente de energía” podría ser, simplificada, la presión que viene del exterior para que ese sistema se aplique y dé buenos resultados, o la presión que viene del interior de la organización, en este caso el propio deseo de mejora de la ONGD. De lo expuesto en este apartado se deduce que en los IGC en los que la energía procede mayoritariamente de la presión exterior resulta imprescindible que estén dotados de mecanismos de certificación externa (certificación como nombre genérico, sinónimo de demostración). En cambio, aquellos donde la fuerza viene del interior, pueden tener mecanismos de certificación externa pero no es necesaria. Así, un IGC como la *Guía de Transparencia y Buenas Prácticas de gestión de las ONG* de la Fundación Lealtad, que se apoya en la presión exterior, no tendría sentido si no incorporara un mecanismo externo de certificación (la lista de incumplimiento de principios que publica la Fundación), mientras que un instrumento como el EFQM, si la ONGD lo tomara como mecanismo para mejora y autoevaluación, no exigiría mecanismo de certificación externa.

A su vez, estas reflexiones conducen a plantearse la cuestión de la legitimidad que las ONGD otorgan a los distintos IGC y a las organizaciones que los promueven, discutida en el siguiente epígrafe.

8.2 Proceso de desarrollo de instrumentos y legitimidad percibida

De entre las características del proceso de desarrollo de los IGC que pueden influir sobre su efectividad, resulta particularmente relevante la composición del equipo que desarrolla el instrumento.

A lo largo de este proyecto, se han observado dos enfoques extremos, con características bien definidas, así como un abanico de situaciones intermedias. Estos dos enfoques podrían caracterizarse como:

- “IGC con creador único”, creados y promovidos por una única organización.
- “IGC colegiados”, los cuales, pese a ser promovidos por una organización, son desarrollados de forma colegiada por representantes pertenecientes a un conjunto representativo de los *stakeholders* potencialmente afectados por el instrumento.

Si bien en la realidad no se observan extremos puros, puede considerarse como ejemplo más representativo del enfoque de “IGC colegiados” el desarrollo de la norma UNE 165011:2005 EX “Ética. Sistema de gestión de las ONG” de AENOR, analizado en el epígrafe 5.1.

Como ejemplos relevantes de los “IGC con creador único” pueden citarse la *Guía de Transparencia y Buenas Prácticas de gestión de las ONG* de la Fundación Lealtad y el *Procedimiento de calificación de ONGD* de la AEI. Por su propia naturaleza, en este tipo de IGC no ha sido posible realizar, dentro de esta tesis doctoral, un proyecto

completo de intervención que implicara una participación tan significativa como la desarrollada en el caso de AENOR. No obstante, como se describe en los apartados 5.2.3 y 5.2.1, respectivamente, sí se ha participado en su valoración, crítica, mejora y aportación de sugerencias, con objeto de alcanzar el mejor nivel de comprensión posible de este proceso, en la medida en la que sus respectivas organizaciones promotoras permitían esa posibilidad. Asimismo, en los epígrafes 3.2 y 3.3, respectivamente, junto con la descripción de estos IGC se analiza el proceso mediante el que sus respectivos promotores han desarrollado dichos instrumentos.

Al comparar estos enfoques, se observa que el enfoque adoptado para el desarrollo del instrumento afecta significativamente tanto al proceso de desarrollo en sí como a su contribución potencial a la gestión de las ONGD.

En los instrumentos de gestión de calidad (IGC) de creador único la organización promotora enfatiza primordialmente la efectividad y operatividad. El proceso de desarrollo de los IGC “colegiados” es mucho más complejo, al ser necesario equilibrar los intereses y puntos de vista, frecuentemente no coincidentes, de los distintos participantes. Un ejemplo de estas dificultades es el riesgo que algunos participantes (p.ej. los que dedican muy poco trabajo real al proceso de desarrollo, o pretenden incorporarse a éste cuando ya está muy avanzado) exhiban un comportamiento “polizón”, buscando obtener el prestigio asociado a haber participado en el desarrollo del instrumento sin haber invertido el esfuerzo requerido. Esta mayor complejidad provoca que el desarrollo de los IGC “colegiados” requiera la adopción de una metodología ampliamente contrastada, que por ejemplo incorpore técnicas específicamente orientadas a alcanzar consensos. En estos casos, a los expertos en contenido del equipo de desarrollo suelen unirse “expertos en proceso”, familiarizados con estas técnicas.

Por otra parte, el análisis de los procesos de adopción e implantación de estos IGC (apartados 6.4.1, 6.4.2, 6.4.3, 6.5.4, 6.6.2, capítulo 7) revela que los IGC de creador único pueden encontrar dificultades de legitimidad percibida, como por ejemplo cuando las ONGD cuestionan la (en su opinión autoasumida) autoridad de la Fundación Lealtad para establecer qué prácticas son las correctas en este entorno.

En los instrumentos de gestión de calidad (IGC) “colegiados” la organización promotora da prioridad a la obtención de esta legitimidad a través de la representatividad que el equipo de desarrollo supone de los *stakeholders* potencialmente afectados por el instrumento. Los IGC de creador único pueden buscar que las ONGD les otorguen esta legitimidad por diversas aproximaciones:

- Buscando la aceptación de terceros con poder (influyentes) sobre las ONGD: principalmente, la opinión pública o los subvencionadores / financiadores. En el caso de la AEI, al ser directamente un financiador importante este mecanismo se produce de forma directa.
- Eventual apadrinamiento por parte de organizaciones depositarias de legitimidad como la CONGDE. Un posible rol para organizaciones representativas de ONGD, como la coordinadora (CONGDE), podría ser la supervisión o apadrinamiento de algún IGC que consideren adecuado, con objeto de dotarle de

la legitimación de la que carece en un principio, instaurando los correspondientes mecanismos de supervisión y control.

- Por la vía de los hechos; iniciar el proceso, y confiar en que si éste se desarrolla satisfactoriamente, el prestigio gradualmente adquirido dotará al IGC de credibilidad y legitimación.

8.3 Ciclo de vida en la incorporación a la gestión de las ONGD de los IGC

El análisis realizado a lo largo de este proyecto de investigación del proceso de implantación de los instrumentos de gestión de calidad (IGC) confirma que, como en cualquier cambio que afecta al diseño de los procesos de negocio y a la cultura de una organización, los efectos de dicha implantación no se producen de forma instantánea, sino de forma gradual a lo largo de un período dilatado. Surge entonces la cuestión de si es posible identificar un patrón, un “ciclo de vida” que permita caracterizar cómo se va desarrollando la transformación inducida en el funcionamiento real de las ONGD conforme van incorporando sucesivos IGC y gradualmente extendiendo los ya adoptados a ámbitos adicionales dentro de la organización.

Desde una perspectiva puramente teórica, podrían sugerirse posibles ciclos o patrones de evolución completamente distintos:

- Podría considerarse previsible que en las etapas iniciales de implantación del sistema de gestión de calidad se identificaran y corrigieran las deficiencias más notorias y fácilmente resolubles, consiguiéndose una rápida mejoría, cuyo ritmo fuera posteriormente decreciendo gradualmente. Una lógica de rendimientos decrecientes análoga en el ámbito medioambiental es la que subyace a la justificación microeconómica de los impuestos sobre contaminación (“verdes”) o los mercados de derechos de emisión, por oposición a la regulación de la contaminación mediante el establecimiento de límites máximos.
- También podría considerarse, por el contrario, que cuando una ONGD inicia el proceso de adopción de IGC posiblemente en las primeras etapas actúa básicamente sobre aspectos vinculados a la imagen, sin realmente alterar el diseño de sus procesos, lo que podría contribuir a explicar el escepticismo que algunos participantes mantienen sobre la aplicación en este entorno de los sistemas de gestión de calidad. Según esta hipótesis, sería en etapas posteriores cuando el sistema de gestión de calidad empezaría a afectar en los procesos reales de la organización, liberando así gradualmente su potencial de transformación de la organización.

El análisis longitudinal detallado realizado a lo largo de varios años en ISF y reflejado en el capítulo 6, complementado con la experiencia de otras ONGD analizada en el capítulo 7 permite apuntar un posible ciclo de vida que refleja los sucesivos estadios de madurez que tiende a atravesar una ONGD que aborda decididamente este proceso.

Este análisis confirma que, siendo los sistemas de gestión de calidad de las ONGD simplemente un caso particular de sistemas de gestión, su efectividad está fuertemente

condicionada por su grado de articulación y acoplamiento con los otros sistemas de la organización y sus parámetros de diseño. Por tanto, siendo las distintas ONGD muy diferentes entre sí, por una parte los mismos IGC pueden producir efectos diferentes en distintas organizaciones, y, por otra, para que una ONGD materialice el potencial de mejora de un IGC puede ser necesario ajustar otros sistemas de gestión o alterar parámetros de diseño tales como la estructura organizativa.

Así, en el caso de ISF, las adopciones iniciales de instrumentos de gestión de calidad (IGC), como las descritas en el epígrafe 6.4, reflejan una perspectiva fundamentalmente táctica, donde la implantación de IGC se justifica en gran medida como un requerimiento exigido por ciertos financiadores. En este estadio, los IGC se aplican “a posteriori”, evaluando formas de gestión desarrolladas en el pasado, dando como resultado una evaluación positiva o negativa (en el caso de ISF, positiva) de dicha gestión. Es sólo posteriormente cuando la gestión de la ONGD empieza a orientarse a la resolución de las “brechas” u oportunidades de mejora detectadas por estos instrumentos. En una siguiente etapa, analizada en el epígrafe 6.5, se incluyen en los procesos operativos de la ONGD mecanismos proactivos orientados a garantizar que estas “mejores prácticas” se internalicen y asuman en el funcionamiento diario de la organización, en vez de esperar a que se produzcan desviaciones para corregirlas. La incorporación de las implicaciones derivadas del sistema de gestión de calidad a la planificación estratégica, estudiada en el apartado 6.6.2, refleja un estadio de madurez avanzada, en el que la gestión de calidad se integra en la cultura de la ONGD, formando parte natural de sus procesos de negocio, desde la planificación estratégica al control de gestión. No parece casual la paralela evolución organizativa, que desemboca en que la gestión de calidad deja de ser responsabilidad de una unidad organizativa separada para integrarse en la forma generalmente aceptada de gestión.

Este análisis longitudinal se complementa con el análisis transversal de un conjunto de ONGD, con diferentes niveles de experiencia y compromiso con la adopción de IGC, realizado en el capítulo 7. Este análisis transversal refuerza la aplicabilidad del ciclo de vida sugerido por el estudio longitudinal, relevando una estratificación de las ONGD participantes en niveles de madurez que aproximadamente se corresponden con los identificados en el caso de ISF.

8.4 Evolución de la posición relativa de las ONGD españolas respecto a las ONGD de otros países europeos

El análisis de referentes europeos realizado en el epígrafe 7.3 permite afirmar que, si bien las ONGD españolas presentaban un cierto retraso con respecto a las iniciativas de gestión de la calidad desarrolladas en otros países europeos en la década de los 90, en los últimos cinco años, el sector de la cooperación española ha experimentado un rápido crecimiento en dicho ámbito.

Así, tras analizar el estado de la cuestión en las ONGD francesas y británicas pertenecientes a las coordinadoras más importantes de estos países podría afirmarse que el sector de las ONGD españolas se encuentra en un momento muy avanzado tanto en el debate y la reflexión interna sobre la gestión de la calidad en ONGD (sobre aspectos como la autorregulación y la certificación) como respecto a la implantación de instrumentos en las organizaciones.

Como prueba del avance significativo del sector de la cooperación al desarrollo española en el ámbito de la gestión de la calidad respecto a los citados países europeos, puede destacarse la existencia de importantes normas de gestión de la calidad desarrolladas específicamente para estas organizaciones en los últimos tres años que no solamente han sido desarrolladas por las propias ONGD sino también por otras entidades y actores involucrados.

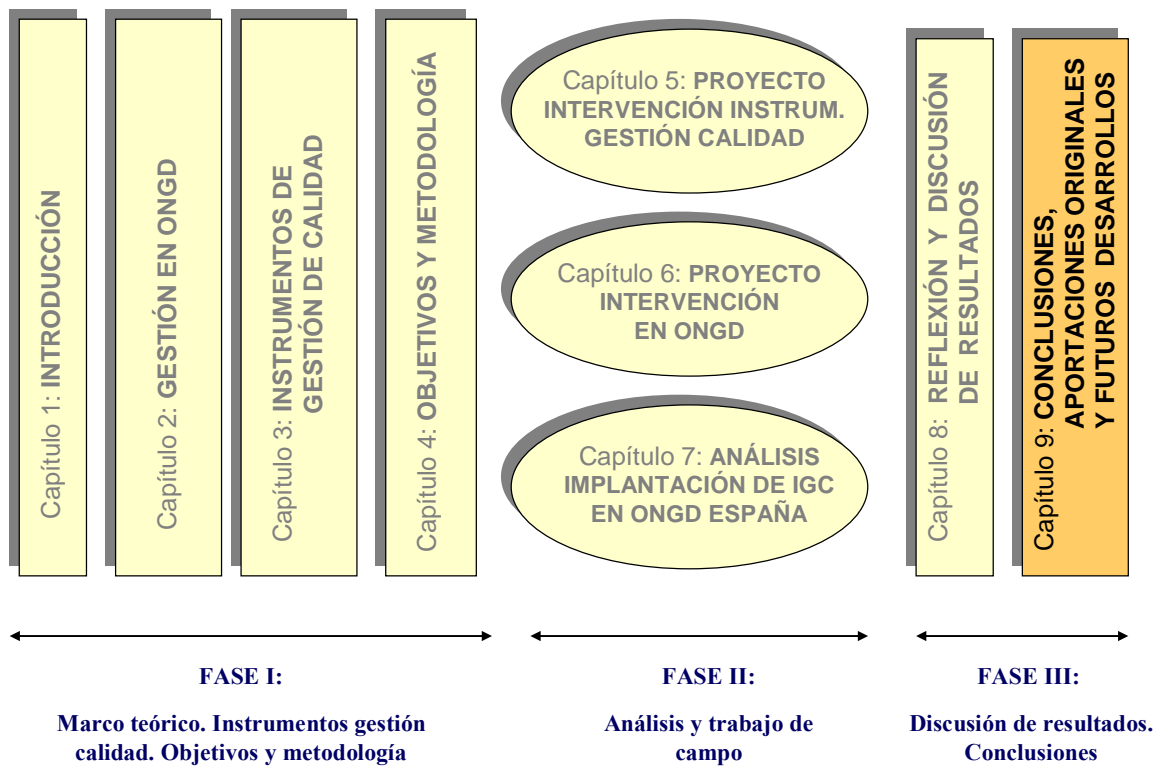
Así, a diferencia del caso británico y francés donde los IGC corresponden fundamentalmente a iniciativas de autorregulación del sector, en España existen casos como la norma UNE “Ética. Sistema de Gestión de las ONG” de AENOR o el Procedimiento de Calificación de ONGD (ambas desarrolladas en el capítulo 3 de esta tesis doctoral) con la peculiaridad de que la primera de ellas procede de un importante organismo de normalización y certificación, y la segunda, del principal financiador público del sector de la cooperación al desarrollo.

Este rasgo, junto a la aparición de diferentes instrumentos, pone de manifiesto el fuerte impulso sobre la cultura de la calidad existente en los últimos años en las ONGD españolas y refleja cómo el debate y la reflexión sobre la gestión de la calidad están presentes en todos los actores de la cooperación al desarrollo y en la sociedad en general.

El capítulo siguiente incluye las conclusiones y las aportaciones originales en esta tesis doctoral, y se presentan, además, los futuros desarrollos para la línea de investigación así como las posibles aplicaciones en ONGD u otras organizaciones no lucrativas de los resultados obtenidos.

Capítulo 9

CONCLUSIONES, APORTACIONES ORIGINALES Y FUTUROS DESARROLLOS



9 CONCLUSIONES, APORTACIONES ORIGINALES Y FUTUROS DESARROLLOS

En este capítulo se resumen las principales conclusiones derivadas de este proyecto de investigación, se indican las aportaciones originales de la tesis doctoral y se apuntan posibles vías de continuación en la forma de futuros desarrollos.

9.1 Conclusiones

Las conclusiones obtenidas se han agrupado de forma análoga a como se estructuraron los objetivos en el capítulo 4:

a) Conclusiones vinculadas al enfoque teórico y planteamiento general

- Las ONGD encuentran importantes dificultades en orientar su funcionamiento a sus objetivos teóricos, lo que puede afectar negativamente a su eficiencia extremo a extremo. Esto es particularmente grave dado la creciente importancia de los recursos económicos y del poder político que se canaliza a través de esta vía.
- La aplicación de modelos de excelencia empresarial mediante técnicas como la autoevaluación resulta un instrumento potencialmente eficaz para alinear las actuaciones de las ONGD hacia sus objetivos.
- La experiencia de las primeras ONGD que han intentado avanzar en esta dirección revela que hay dificultades y peligros potenciales entre los cuales cabe destacar:
 - La utilización de estos instrumentos como mera cortina de humo o como ejercicio de imagen, especialmente frente a los financiadores, sin auténtica identificación con el objetivo teórico.
 - Que la propia potencia de alineamiento y capacidad de forzar e imponer coherencia y consistencia, consustancial a los Instrumentos de Gestión de Calidad (IGC), hagan aflorar inconsistencias subyacentes en la organización que provoquen conflictos irresolubles.
 - La complejidad teórica y el requerimiento de comprensión y consumo de recursos -por parte del instrumento- dificulta su aplicación en situaciones de presión y entornos heterogéneos (cadena ONG / primer mundo / contraparte / otros involucrados), situación, por otra parte, habitual en las ONGD.
- Una de las vías más prometedoras para abordar dichas dificultades es la utilización de instrumentos de gestión de calidad específicamente adaptados a la casuística y necesidades del entorno de las ONGD.
- El modelo causal propuesto en el capítulo 8 relativo a la influencia, sobre la gestión de las ONGD, de la progresiva adopción por parte de los financiadores de los IGC

supone un marco integrado de análisis de esta influencia y de las premisas sobre las que descansa.

b) Conclusiones vinculadas al proceso de elaboración de instrumentos de gestión de calidad (IGC) y las entidades promotoras de estos instrumentos

- Se aprecian dos enfoques básicos para el desarrollo de instrumentos de gestión de calidad (IGC) aplicables por parte de las ONGD:
 - Instrumentos “colegiados” (e.g. los desarrollados por AENOR)
 - Instrumentos con fundamentalmente un único creador (e.g. el desarrollado por Fundación Lealtad)
- El enfoque adoptado para el desarrollo del instrumento afecta significativamente a su contribución potencial a la gestión de las ONGD.
 - En los IGC “colegiados” priman las consideraciones de legitimidad (a través de un consenso de amplia base) mientras en los de creador único priman la efectividad y operatividad.
 - El desarrollo de los IGC “colegiados” descansa de forma crítica sobre la aplicación de una metodología probada, la participación de expertos en proceso y la adopción de técnicas establecidas de establecimiento de consensos.
 - En el desarrollo de los IGC “colegiados” puede aparecer entre los participantes el efecto “polizón” respecto al prestigio de haber participado en el desarrollo del instrumento.
- Los IGC son susceptibles de contribuir a la gestión de las ONGD por tres vías fundamentales, cuya efectividad está a su vez condicionada a que dichos IGC posean ciertos atributos:
 - Mediante la adopción voluntaria y gradual internalización de las buenas prácticas implícitas en el instrumento. Los atributos requeridos de los IGC para que esta vía pueda ser efectiva son:
 - Reflejar adecuadamente buenas prácticas, efectivas en el entorno de las ONGD.
 - Mediante la financiación preferente de aquellas ONGD que hayan adoptado exitosamente IGC, incrementando así el peso relativo de las ONGD mejor gestionadas. Los atributos requeridos de los IGC para que esta vía pueda ser efectiva son:
 - Reflejar adecuadamente buenas prácticas, efectivas en el entorno de las ONGD.
 - Incorporar un mecanismo y una infraestructura eficaces de certificación.
 - Utilización significativa, por parte de los financiadores, de los resultados obtenidos por las ONGD en la adopción de IGC, en sus decisiones de financiación.

- Mediante la adopción por parte de las ONGD de las buenas prácticas implícitas en el instrumento para mejorar sus expectativas de financiación. Los atributos requeridos de los IGC para que esta vía pueda ser efectiva son:
 - Reflejar adecuadamente buenas prácticas, efectivas en el entorno de las ONGD.
 - Incorporar un mecanismo y una infraestructura eficaces de certificación.
 - Utilización significativa, por parte de los financiadores, de los resultados obtenidos por las ONGD en la adopción de IGC, en sus decisiones de financiación.

En la primera de estas tres vías, la “energía” que “impulsa” la mejora en la gestión es interna, se origina dentro de las ONGD, como consecuencia de su deseo de avance y su identificación con sus objetivos últimos. En las dos últimas, tiene un origen externo, los financiadores; estas dos últimas vías se analizan en el modelo causal propuesto en el epígrafe 8.1, correspondiéndose los “atributos requeridos de los IGC para que estas vías puedan ser efectiva” con las premisas α y β , junto con el requerimiento de adopción significativa de los IGC por parte de los financiadores.

- Los principales financiadores de las ONGD, así como otros grupos de interés, están gradualmente tomando en consideración, como un factor relevante, si las ONGD consideradas han adoptado con éxito IGC. Es particularmente relevante la evolución seguida por la AEI (Agencia Española de Cooperación Internacional) hacia un enfoque, basado en parte en la aplicación de IGC, orientado al establecimiento de alianzas estables con las ONGD.
- El déficit previamente existente en IGC aplicables en el entorno no lucrativo se está solventando gradualmente. No obstante, los instrumentos actuales aún tienen dificultades encontrando el equilibrio adecuado entre operatividad y legitimidad.

c) Conclusiones vinculadas al proceso de adopción/ implantación de instrumentos de gestión de calidad (IGC) por las ONGD

A su vez, pueden agruparse en tres subdivisiones:

c.1) Vinculadas con la implantación de IGC por ONGD individuales

- Desde la perspectiva de la adopción de IGC, las ONGD pueden estratificarse en distintos niveles de madurez, correspondientes a las sucesivas etapas del ciclo de vida propuesto. Las organizaciones más avanzadas están completando la etapa de internalización, donde la gestión de calidad ya no es percibida como una actividad o unidad organizativa separada, sino que está íntimamente integrada en el propio tejido de la ONGD, formando parte natural de sus procesos de negocio, desde la planificación estratégica al control de gestión. En el extremo opuesto del espectro, muchas ONGD todavía tratan los IGC desde una perspectiva meramente táctica, como un prerequisite para conseguir acceso a ciertos donantes o fuentes de financiación.
- Al ser los Sistemas de Gestión de Calidad de las ONGD sistemas de gestión, y por tanto dependientes de su encaje y coherencia con el resto de los sistemas de la

organización y sus parámetros de diseño, la obtención de beneficios derivados de un IGC puede exigir modificaciones en el resto de los sistemas de gestión u otros parámetros de diseño de la organización (p. ej, la estructura organizativa).

c.2) Vinculadas con el conjunto de ONGD pertenecientes a la Coordinadora española de ONGD - CONGDE

- La adopción de IGC por parte de las ONGD españolas ha alcanzado un punto de inflexión. Tras encontrar una marcada resistencia durante un largo período de tiempo, el ritmo de adopción se está acelerando significativamente.
- Los resultados presentados en el capítulo 7 permiten conocer el grado de conocimiento y aplicación de los IGC por parte de las ONGD españolas, sus motivaciones y las ventajas e inconvenientes encontrados.

c.3) Vinculadas con otras ONGD europeas

- Si bien hace una década las ONGD de otros países europeos (Francia, Reino Unido...) estaban significativamente más avanzadas que las españolas en este ámbito, el rápido desarrollo que ha tenido lugar ha eliminado, si no invertido, esta diferencia.

9.2 Conclusions (English version – required by Doctor Europeus)

In order to fulfill the stated requirements for the attainment of the Doctor Europeus Mention in the Ph. D. degree, this section contains the English version of the conclusions presented in Spanish in the previous section.

Conclusions have been classified according to the same criteria as the objectives in Chapter 4:

a) Conclusions linked to the theoretical framework and general approach

- Development Non-Governmental Organizations (DNGOs) must overcome serious difficulties to align their day to day operation to their theoretical, stated objectives; this can negatively affect their end-to-end efficiency. That is particularly worrying given the growing importance of the economic resources and political leverage channeled through these DNGOs.
- The application of Excellence models through approaches such as self-evaluation is a potentially valuable instrument to align DNGO's operations towards their stated objectives
- The experience of the first DNGOs that have tried this approach highlights the existence of hurdles and potential dangers including the following:

- The utilization of these instruments as a mere smoke curtain or public relations exercise, particularly aimed at funders, with no real identification with the stated purposes.
 - The risk that the inherent alignment power of these instruments, and their ability to force coherence and consistency, causes the surfacing of underlying organizational inconsistencies that might lead to irresolvable conflicts.
 - The theoretical complexity, comprehension requirements and the resource consumption associated with these instruments hinders their application in the high pressure and heterogeneous environments frequently found in DNGOs (Chain: NGO/ first world / Counterpart / other stakeholders).
- A promising approach to tackle these difficulties is the utilization of Quality Management Instruments (QMIs) specifically tailored for the particular needs and issues faced by the DNGOs.
 - The causal model proposed in Chapter 8 regarding the influence on DNGO management of the gradual adoption by funding agents of QMIs provides an integrated framework for the analysis of this influence and its underlying assumptions.

b) Conclusions linked to the process of developing Quality Management Instruments (QMIs) and to the promoting organizations.

- a. Two basic approaches have been identified in the development of Quality Management Instruments (QMIs) that can be applied by DNGOs:
 - Collegially developed QMIs (e.g. those developed by AENOR)
 - QMIs developed basically by a single organization (e.g. the QMI developed by Fundación Lealtad)
- The QMI development approach significantly influences its potential contribution to DNGO management.
 - In “collegial” QMIs, legitimacy (through wide base consensus) considerations take precedence, while as single-author QMIs focus on effectiveness and operational efficiency.
 - Development of “collegial” QMIs is critically dependent upon a well tried methodology, the involvement of process experts and the adoption of established consensus building techniques.
 - The development of “collegial” QMIs might lead to the appearance of “free riders”, attempting to capitalize on the prestige conferred by participating in the QMI development.
- b. QMIs might contribute to DNGO management in three major ways, whose effectiveness is in turn contingent on these QMIs possessing certain attributes:
 - Through the voluntary adoption and gradual internalization of the best practices implicit in the QMI. For this mechanism to be effective, the instrument must have certain traits:

- Properly embed best practices, which are effective in the DNGO environment.
- Through the preferential financing of DNGOs that have successfully adopted QMIs, thus increasing the relative weight of the best managed DNGOs. For this mechanism to be effective, the instruments must have certain traits:
 - Properly embed best practices, which are effective in the DNGO environment.
 - Include an effective certification process and infrastructure
 - Significant utilization by funding agents of the results of DNGO QMI adoption in their funding decisions.
- Through the adoption by DNGOs of the best practices implicit in the QMIs in order to improve their funding opportunities. For this mechanism to be effective, the instruments must have certain traits:
 - Properly embed best practices, which are effective in the DNGO environment.
 - Include an effective certification process and infrastructure
 - Significant utilization by funding agents of the results of DNGO QMI adoption in their funding decisions.

In the first case, the “energy” behind this improvement is internal, it originates inside the DNGO, as a result of its desire to progress and of its identification with its ultimate objectives. In the last two cases, it has an external origin, the funding agents; these two “mechanisms” were analyzed in the causal model proposed in section 8.1. The “traits required for this mechanism to be effective” correspond to assumptions α and β in that model, along with the requirement of a significant utilization by funding agents of the results of DNGO QMI adoption.

- c. Funding institutions and other relevant stakeholders are starting to make strategic use of QM instruments in their interaction with NGOs. Particularly telling is the evolution followed by the AECI (the Spanish International Cooperation Agency) towards a QMS based partnership approach with DNGOs.
- The previous scarcity of QM instruments applicable in the voluntary sector is gradually being solved. However, existing instruments still find it difficult to strike a proper balance between effectiveness/specificity and legitimacy.

c) Conclusions linked to the process of adoption / implementation of QMIs by DNGOs

They can be further broken down into three subcategories:

c.1) Linked to QMI implementation by individual DNGOs

- DNGOs can be classified in different maturity groups from the QMS perspective, which correspond to the various stages of the proposed Life Cycle. A group of leading organizations are completing the QM internalization cycle, whereby QM is no longer perceived as a separate activity or organizational unit, but rather it is woven into the DNGO's fabric, being a natural part of its management processes, from strategic planning to operational control. At the opposite end of the spectrum, many DNGOs still treat QM instruments from a strictly tactical perspective, as a mere prerequisite for gaining access to donors or funding sources.
- d. Since DNGO Quality Management Systems are just one type of Management Systems, and thus heavily dependent on their fit and coherence with the rest of the organizational systems and the organizational design parameters, obtaining benefits from a QMI might require modifications in other management systems or other organizational design parameters (e.g. the organizational structure).

c.2) Linked to the set of DNGOs that belong the Spanish DNGO Committee - CONGDE

- e. Adoption of QM instruments by Spanish NGOs has reached an inflexion point. After facing significant internal resistance for a lengthy period, adoption rate has recently increased sharply.
- f. Results presented in Chapter 7 show the degree of awareness and implementation of QMIs by Spanish DNGOs, their motivations and the benefits and drawbacks they have experienced.

c.3) Linked to DNGOs from other European countries

- g. Even though one decade ago DNGOs from other European countries (France, UK ...) were significantly more advanced than their Spanish counterparts in this field, the accelerated development that has taken place has eliminated, if not inverted, this difference.

9.3 Aportaciones originales

Entre las principales aportaciones originales de esta tesis doctoral, directamente vinculadas con las conclusiones expuestas en el epígrafe anterior, cabe destacar:

- El establecimiento de las principales dificultades que encuentran las ONGD en orientar su funcionamiento a sus objetivos teóricos, la aplicabilidad de modelos de excelencia específicamente adaptados a la casuística y necesidades del entorno de las ONGD para favorecer dicho alineamiento y los principales retos que deben superar para ello.

- La tipificación de dos enfoques básicos para el desarrollo de instrumentos de gestión de calidad (IGC) aplicables por parte de las ONGD (Instrumentos “colegiados” e instrumentos con un único creador) y su caracterización en aspectos tales como la importancia relativa asignada a la legitimidad y a la operatividad o sus metodologías de desarrollo.
- La determinación de las vías por las que los IGC son susceptibles de contribuir a la gestión de las ONGD, y los atributos de dichos IGC que condicionan la efectividad de esas vías.
- En lo relacionado específicamente con la influencia de la progresiva adopción por parte de los financiadores de los IGC, el modelo causal y marco integrado de análisis propuesto.
- La descripción de un “ciclo de vida” en la adopción de IGC, a lo largo del cual las ONGD van alcanzado distintos niveles de madurez hasta integrar plenamente la gestión de calidad en el propio tejido de la ONGD
- La identificación cuantitativa y cualitativa del grado de conocimiento y aplicación actual de los IGC por parte de las ONGD españolas, sus motivaciones y las ventajas e inconvenientes encontrados.
- La constatación de la desaparición del tradicional retraso de las ONGD españolas en este ámbito respecto a las de otros países europeos.

9.4 Futuros desarrollos

Entre las posibles vías de continuación de este proyecto de investigación que se apuntan en forma de futuros desarrollos cabe citar:

- El estudio de la viabilidad y las implicaciones del establecimiento de un mecanismo y una infraestructura eficaces de certificación para aquellos IGC que actualmente no lo tienen.
- El estudio de la viabilidad y las implicaciones de la extensión a una norma internacional ISO de la actual norma AENOR /UNE, en línea con la evolución que se está produciendo en el ámbito de la Responsabilidad Social Corporativa.
- El análisis de posibles roles más proactivos que pudieran jugar asociaciones como la CONGDE en el desarrollo y la promoción de la adopción de los IGC.
- La profundización en la cooperación con investigadores del mismo ámbito en otros países, especialmente orientada a la difusión bidireccional de mejores prácticas.
- La profundización en el análisis de la aplicabilidad de estos instrumentos tanto en las oficinas “en el terreno” como en las organizaciones contrapartes que operan en los países en desarrollo, emulando el proceso de difusión de sistemas de gestión a lo largo de la cadena de suministro que tan estudiado está en el entorno lucrativo.

10 BIBLIOGRAFÍA

Abella, B. (2002). “El sistema de calidad es un valor estratégico de las ONG”, *Orgsocial*, Fundación Luis Vives, marzo-abril, núm. 8, p. 30-33.

Abella, B. (2004). “Modelos de gestión de la calidad en las ONG”, *Orgsocial*, Fundación Luis Vives, marzo-abril, núm. 18, p. 10-11.

ABET (2003). *Criteria for Accrediting Engineering Programs*. Engineering Accreditation Commission, Baltimore, MD.

Adair, A. (1999). *Code of conduct for NGOs: a necessary reform*. The Institute of Economic Affairs (IEA). Londres.

AECI (1999). *Metodología de proyectos de cooperación para el desarrollo*. AECI. Madrid.

AENOR (2005). *Acta de reunión 3-05 del AEN/CTN 165 de Ética*, Madrid, 2005.

AENOR (2005). *Ética. Sistema de gestión de las ONG*. UNE 165011 EX. AENOR. Madrid.

AENOR (2006). *Reglamento general de las marcas de conformidad de sistemas de gestión*. AENOR. Madrid.

AENOR (2007). *Ética. Sistema de gestión de la responsabilidad social de las empresas*. UNE 165010 EX. AENOR. Madrid.

Aliena, R. (2007). *Las esferas de la calidad. El mundo voluntario, la acción social y la búsqueda de sistema*. Cáritas Española Editorial y Fundación FOESSA. Madrid.

Alonso, J.A. (1998). Balance, tendencias y retos de la cooperación internacional. En Lombardo, M.A.; García, T. (ed.): *La cooperación para el desarrollo en Iberoamérica*. Fundación Pablo Iglesias. AECI. Madrid

Alonso, J.A. (1999). Introducción, Información comercial española ICE. *Revista de economía*, nº 778, pp. 5-12.

Anheier, H.K. (2005). *Nonprofit Organizations: Theory, Management, Policy*. Routledge. Nueva York.

Asís, A., Gross, D., Lillo, E. y Caro, A. (2002). *Manual de ayuda para la gestión de entidades no lucrativas*. Fundación Luis Vives y Obra social Caja Madrid. Madrid.

Atack, I. (1999). Four criteria of development NGO legitimacy. *World development*, vol. 27, núm. 5, p. 855-864.

Ausguidelines (2000-2003). *Project quality standards, Preparing flexible implementation mechanisms, Preparing project design documents, The Logical Framework Approach, Preparing project schedules and Preparing a project review report*. Australian Agency for International Development. The Australian Government's Overseas Aid Program. Commonwealth of Australia.

Banco interamericano de desarrollo (1997). *Evaluación: Una Herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos (Marco Lógico)*. Oficina de Evaluación y Supervisión. Washington. D.C.

Bartunek, J.M.; Crosta, T.E.; Dame, R.F.; LeLacheur, D.F. (2000). Managers and Project Leaders Conducting their own Action Research Interventions, en Goliembiewski, R.T. (Ed.), *Handbook of Organizational Consultation*. 2ª ed., Marcel Dekker, Nueva York, p. 59-69.

Bendell, J. (2006). *Debating NGO accountability*. Naciones Unidas. Nueva York y Génova.

Berzosa, B.; Cámara, L.; Corréa, É. (2005). *La gestión de la calidad. Guía para la adaptación del Modelo EFQM de Excelencia a entidades no lucrativas que prestan servicios de inserción sociolaboral*. CIDEAL-Fundación Asistencia Técnica para el Desarrollo (ATD). Madrid.

Bhaskar, R. (1979). *The possibility of naturalism*. Harvester. Brighton.

BOND (2006). *A BOND Approach to Quality in NGO: Putting Beneficiaries First*, BOND-British Overseas NGO for Development, Londres.

Broutin, C.; Castellanet, C. (1999). Partenariat et contractualisation entre organisations de solidarité du Nord et du Sud. Groupe de recherche et d'échanges technologiques. Direction scientifique GRET, documento de trabajo, núm. 16.

Bueno, E. (1993). *Curso básico de economía de la empresa*. Un enfoque de organización. Pirámide. Madrid.

Bueno, E. (1996). *Organización de empresas. Estructura, procesos y modelos*. Pirámide. Madrid.

Camisón, C.; Cruz, S. y González, T. (2007). *Gestión de la calidad: conceptos, enfoques, modelos y sistemas*. Pearson Educación. Madrid.

Casado, D. (comp.), Azúa, P., Benito, L., Gutiérrez, A., Fresno, J.M. y Marcos, R. (1995). *Organizaciones voluntarias en España*. Ed. Hacer. Barcelona.

Charmaz, K. (2000). "Grounded theory: objectivism and constructivist methods", en Denzin, N.K.; Lincoln, Y.S. (Ed.), *Handbook of qualitative research*. Sage, Londres, p. 509-536.

Cobo, J.R. (2007a). *Experiencias de implantación de herramientas de calidad en las ONGD*. Retos de un Sector en cambio. I Encuentro ONG de Desarrollo. CONGDE. Madrid.

Cobo, J.R. (2007b). *Sistemas de Gestión de la Calidad en ONGD: Marco Conceptual*. I Encuentro de las ONG de Desarrollo. CONGDE. Madrid.

Coghlan, D. (2001). Insider Action Research Projects: Implications for practising Managers, *Management Learning*, vol. 32, núm.1, p. 49-60.

Coghlan, D., y Coughlan, P. (2008). Action Learning and Action Research (ALAR): A Methodological Integration in an Inter-Organizational Setting. *Systemic Practice & Action Research*, vol. 21, núm. 2, p. 97-104.

Coghlan, D.; Brannick, T. (2001). *Doing Action Research In Your Own Organization*. Sage, Londres.

Comisión de las Comunidades Europeas (1993). *Gestión del ciclo de un proyecto: Enfoque integrado y marco lógico*. Serie métodos e instrumentos para la gestión del ciclo de un proyecto núm. 1. Ayuda al Desarrollo. Unidad de Evaluación. Bruselas.

Comité Internacional de la Cruz Roja (1994): Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG), <http://www.cruzroja.org/pvh/redicom/docs/DocReferencia/Policas/CCConducta.pdf>.

Comparecencia del Secretario General de la Agencia Española de Cooperación Internacional (De Laiglesia y González de Peredo, J.P.) para informar sobre la nueva orden de bases para las subvenciones de las ONG. Comisión de Cooperación internacional para el desarrollo. *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, 27 de junio de 2005, sesión núm. 16.

CONGDE (1998). *Código de Conducta de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo - España*. CONGDE. Madrid.

CONGDE (2005): *Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD 2004*. Coordinadora de ONG para el Desarrollo - España. Madrid.

CONGDE (2005): *Informe de la CONGDE sobre la percepción social de las ONGD: así nos ven*. Coordinadora de ONG para el Desarrollo - España (CONGDE). Madrid. CITO

CONGDE (2007): *Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD 2006*. Coordinadora de ONG para el Desarrollo - España. Madrid.

CONGDE (2008): *Informe de la CONGDE sobre el Sector de las ONGD 2007*. Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España. Madrid.

Coordination SUD (2005). *Guide Synergie Qualité*. Coordination SUD. Federation nationale des ONG françaises de solidarité internationale. París.

Cosgrave, J. (2007). *Evaluación conjunta de la respuesta internacional al tsunami del Océano Índico*. Tsunami evaluation coalition (TEC). Londres.

Coughlan, P.; Coghlan, D. (2002). "Action research for operations Management", *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 22, núm. 2, p. 220-240.

Cuasante, F.J. (2002). Normas ISO 9000. *Cursos de verano Universidad de Burgos*, Burgos.

Davison, R., Martinsons, M., Kock, N. (2004). Principles of canonical action research, *Journal of Information Systems*, vol. 14, p. 65-86.

Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea para mejorar la respuesta colectiva a las crisis humanitarias. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 30 de enero de 2008. 2008/C 25/01.

De la Rive, L. (2003). Los códigos de conducta son una inversión en la calidad de las ONG, *canalsolidario.org*, 2003.

De Roda, P. (2007). *Carta de la Fundación Lealtad*, Fundación Lealtad. Madrid.

Díez de Castro, E., Galán, J.L.; Martín, E. (1996). *Introducción a la Economía de la Empresa I*. Pirámide. Madrid.

Documento de estrategia 2006-2008 de Ingeniería sin Fronteras - Asociación para el Desarrollo (2006), Documentación interna, Madrid.

Drucker, P. (1992). *Dirección de Instituciones Sin Fines de Lucro*. El Ateneo. Buenos Aires.

Durán, A. (2005). "Análisis del proceso de elaboración e implantación de instrumentos de responsabilidad social corporativa". Director: Gil Gutiérrez Casas. Universidad Carlos III de Madrid. Departamento de Ingeniería Mecánica. Área de Ingeniería de Organización.

Durán, A.; Durán, A. (2003). "Proceso de elaboración de normas: metodología, conflictos y consecuencias. Norma Sistemas de Gestión de Responsabilidad Social Corporativa". En *Actas del V Congreso de Ingeniería de Organización*, (Valladolid, 4-5 de septiembre de 2003).

Edwards, M. (1999). NGO performance - What breeds success? New evidence from South Asia. *World development*, vol. 27, núm. 2, p. 361-374.

Edwards, M.; Hulme, D. (1996). Too close for comfort? The impact of official aid on nongovernmental organizations. *World development*, vol. 24, núm. 6, p. 961-973.

Eisenhardt, K.M. (1989). "Building theories from case study research", *Academy of Management Review*, vol. 14, núm. 4, p. 532-550.

Etzioni, A. (1973). The Third Sector and Domestic Missions, *Public Administration Review*, núm. 33, p. 314-323.

European Foundation for Quality Management (1999a). *Diagnóstico de la Excelencia. Cuestionario de Autoevaluación*. Club Gestión de Calidad. Madrid.

European Foundation for Quality Management (1999b). *Evaluar la Excelencia. Guía práctica para desarrollar, implantar y revisar la Autoevaluación de mi organización*. Club Gestión de Calidad. Madrid.

European Foundation for Quality Management (2003). *Modelo EFQM de Excelencia. Versión para el sector público y las organizaciones del voluntariado*. Club Gestión de Calidad. Madrid.

Fanjul, G. (coord.) (2007). *La realidad de la ayuda 2007-2008*. Intermón Oxfam, Madrid

Fantova, F. (2006). "La gestión de calidad y el papel del Tercer Sector en la política social". Ponencia para el Congreso sobre Calidad, Tercer Sector y Política Social. Madrid

Fuente, J.M.; García-Tenorio, J.; Guerras, L.A.; Hernangómez, J. (1997): *Diseño organizativo de la empresa*. Civitas. Madrid.

Fundación Gaztelan (2005). "El sistema EFQM de gestión de calidad y su implantación en organizaciones sociales. Algunos comentarios desde la práctica" En: *Jornada de Intercambio "Gestión de la Calidad"*. Madrid 28 de Octubre de 2005.

Fundación Gaztelan (2007). *Memoria de actividades 2007*. Fundación Gaztelan. Pamplona.

Fundación Lealtad (2001). *Memoria de actividades*. Fundación Lealtad. Madrid.

Fundación Luis Vives (2007). *Guía para la aplicación del Modelo EFQM de Excelencia en entidades de acción social*. Madrid.

Garau, J. (2002). *Guía para la implantación de la norma ONG CON CALIDAD*. INTRESS. Barcelona.

Garau, J. (2005). *Guía para la gestión de calidad de los procesos de servicios sociales*. INTRESS, Barcelona.

García-Atance, S., y Garralda, I (2002). *Guía de la Transparencia y buenas prácticas de las ONG*, núm. 0, Fundación Lealtad, Madrid.

García, J. V. (2002). "Calidad y ONG. Buscando la eficacia y la transparencia", *Orgsocial*, Fundación Luis Vives, septiembre-octubre, núm. 11, p. 40-41.

García, J. V. (2007). *Instrumentos para la gestión de calidad en las ONG: perspectiva internacional*. Fundación Luis Vives. Madrid

Garre, J. A. (2002). “La contribución de AENOR al desarrollo ético y social de las empresas”, *Revista UNE*. Núm. 158, p. 27-30.

Giraldo, E., Durán, A. y Durán A. (2006). “Sistemas de Gestión de Calidad en Cooperación al Desarrollo: Evolución en ONGD y grupos de interés. El papel de la Universidad”, En *Actas del III Congreso Universidad y Cooperación al Desarrollo*, (Madrid, 26-28 Abril, 2006).

Giraldo, E., Durán, A.; Martín-Romo, C.; Iracheta, J.M.; (1996). Características específicas de la creación y desarrollo de Organizaciones No Lucrativas: aplicación al proceso de desarrollo de una ONGD. *Actas del VI Congreso ACEDE*. La Coruña.

Giraldo, E.; Durán, A. y Mataix, C. (2003). “Alternativas de gestión de ONGD (Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo) basadas en sistemas de calidad” En *Actas del V Congreso de Ingeniería de Organización*, (Valladolid, 4-5 de septiembre de 2003).

Giraldo, E.; Durán, A.; Mataix, C. y Durán, A. (2007): “Influencia en las decisiones de los financiadores de la adopción de instrumentos de gestión de calidad por parte de las ONG de cooperación para el Desarrollo (ONGD): evolución e implicaciones”. En *Actas del XI Congreso de Ingeniería de Organización International*, (Madrid, 5- 7 Septiembre, 2007).

Giraldo, E.; Mataix, C. y Durán, A. (2002). “Interdependencias entre entorno, planificación estratégica y diseño organizativo en Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD)”. En *Actas de la II Conferencia de Ingeniería de Organización*, (Vigo, 5-6 Septiembre, 2002).

Giraldo, E.; Mataix, C.; Ortiz, I. y Cobo, J. R. (2007). *La calidad en las ONGD*. Coordinadora de ONG para el Desarrollo - España. Madrid

Glaser, B.G.; Strauss, A.L. (1967). *The Discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Aldine de Gruyter, Nueva York.

Gómez, F. et al. (2005). *Cómo hacer el Manual de Calidad según la nueva ISO 9001:2000*. Fundación CONFEMETAL. Madrid

Greenwood, D.J.; Levin, M. (2000). “Reconstructing the relationships between universities and society through action research”, en Denzin, N.K.; Lincoln, Y.S. (Ed.), *Handbook of qualitative research*. Sage, Londres, p. 85-106.

Grupo de Transparencia y Rendición de Cuentas de la CONGDE (2007). “Conclusiones y recomendaciones sobre transparencia y rendición de cuentas en las ONGD”. En: CONGDE (ed.). *La transparencia y rendición de cuentas en las ONGD*. Madrid, p. 17-34.

Guía de la transparencia y las buenas prácticas de las ONG. Madrid: Fundación Lealtad, números 00, 01, 02, 2005, 2006 y 2007.

Hair, J.F.; Anderson, R.E.; Tatham, R.L. y Black, W. (1995). *Multivariate Data Analysis*. 5ª Ed. Englewood Cliffs: Prentice Hall, Nueva York.

Hernández de la Losa, E. (2005). “Implantación de un sistema de gestión de calidad ética según la norma UNE 165011 en Ingeniería sin fronteras”. Proyecto nº. 05697199. Directora Isabel Ortiz. Universidad Politécnica de Madrid. Departamento de Ingeniería de Organización, Administración de Empresas y Estadística.

Herranz, R. (2005). "Sobre las Organizaciones no Gubernamentales" en *Las Organizaciones no Gubernamentales. Un modelo Integral de Gestión y Control*. Contribuciones a la Economía. AECA. Madrid

Independent Sector (2005). “Strengthening, Transparency, Governance, Accountability of Charitable Organizations”, Report to Congress and the Nonprofit Sector on Governance, Transparency, and Accountability. *Panel on the Non Profit Sector. Independent Sector*. Washington. DC.

Ishikawa, K. (1994). *Introducción al control de calidad*. Díaz de Santos. Madrid.

IUDC (1997). *El enfoque del marco lógico: Manual para la planificación de proyectos orientados mediante objetivos*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación y Fundación Centro Español de Estudios de América latina. Madrid.

Iversen, J., Mathiassen, L., Nielsen, P. (2004). Managing risk in software process improvement: an action research approach, *MIS Quarterly*, vol. 28, núm. 3, p. 395–433.

Jensen, M.C.; Meckling, W.H. (1994). The nature of man. *Journal of Applied Corporate Finance*, vol. 7, núm. 2.

Juran, J. M. y Gryna, F. M. (1988). *Quality control handbook* (4ª ed.). McGraw-Hill. Nueva York.

Kanter, R.M.; Summers, D.V. (1987). Doing well while doing good. En Powell, W. (ed.): *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*. Yale University Press.

Kaplan, R. y Norton, D. P. (1996). *The Balanced Scorecard – Translating Strategy into Action*. Harvard Business School Press, Boston.

Kemmis, S.; McTaggart, R. (2000). “Participatory action research” en Denzin, N.K.; Lincoln, Y.S. (Ed.), *Handbook of qualitative research*. Sage, Londres, p. 567-605.

Kock, N. (2004). The three threats of action research: a discussion of methodological antidotes in the context of an information systems study, *Decision Support Systems*, vol. 37, núm. 2, p. 265–286.

Lee, A.S. (1989). “A scientific methodology for MIS case studies”, *MIS Quarterly*, vol. 13, núm. 1, p. 33-52.

Lewin, K. (1946). "Action research and minority problems", *Journal of Social Issues*, vol. 2, p. 34-46.

Lewin, K.; Lippitt, R.; White, R.K. (1939). "Patterns of aggressive behaviour in experimentally created social climates", *Journal of Social Psychology*, vol. 10, p. 271-299.

Ley 23/1998 de 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo. *Boletín Oficial del Estado*, 8 de julio de 1998, núm. 162, p. 22755.

Lindenberg, M.; Dobel, J.P. (1999). "The Challenges of Globalization for Northern International Relief and Development NGOs". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 28, Núm. 4.

Lombardo, M.A.; García, T. (1998). *La cooperación para el desarrollo en Iberoamérica*. Fundación Pablo Iglesias. AECI. Madrid.

Manual de Procedimiento de Calificación de ONGD. Convocatoria 2006. Manual de autoevaluación de ONGD. Convocatoria de calificación de organizaciones no gubernamentales de desarrollo. Resolución de 17 de noviembre de 2006 de la presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional, por la que se convoca proceso de calificación de organizaciones no gubernamentales de desarrollo. *Boletín Oficial del Estado*, 9 diciembre de 2006, núm. 294, p. 43302.

Manual de Procedimiento de Calificación de ONGD. Convocatoria 2005. Manual de autoevaluación para ONGD especializadas. Convocatoria de calificación de organizaciones no gubernamentales de desarrollo. Resolución de 3 de junio de 2005 de la presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional, por la que se convoca proceso de calificación de organizaciones no gubernamentales de desarrollo. *Boletín Oficial del Estado*, 17 junio de 2005, núm. 144, p. 20937.

Marcuello, C. (1996). *Ensayos sobre la economía de las organizaciones no lucrativas. Aplicaciones al caso español*. Tesis doctoral. Facultad de CC. Económicas y Empresariales. Universidad de Zaragoza.

Marcuello, C. (1999). Análisis de la conducta y eficiencia de las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo españolas. Información comercial española ICE. *Revista de economía*, núm. 778, p. 181-196.

Marcuello, C.; Marcuello, CH. (1997). Un análisis de las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) españolas: balance y prospectiva. *Cuadernos aragoneses de economía*, 2ª época, vol. 7, núm. 1, p. 225-238.

Martín, J. y Martínez, J. L. (2003). La eficacia en el gobierno de las entidades no lucrativas, *Harvard Deusto Business Review*, núm. 117, p. 75-79.

Martínez, J.L. (1998). *La imagen de las ONG de desarrollo*. IEPALA Editorial. Madrid.

Mataix, C.; Rivero, M. M. et al. (2003). *Diseño y gestión de proyectos de cooperación para el desarrollo de base tecnológica*. CEPADE. Fundación General Universidad Politécnica de Madrid. Madrid.

Mateos-Aparicio, P. (1998). *Dirección y objetivos de la empresa actual*. Centro de estudios Ramón Areces, S.A. Madrid.

Matulic, Z. (1994). Las ONGD en España. Origen y evolución, en *Directorio ONGD 1994*, Coordinadora de ONG de cooperación para el desarrollo, p. 215-224.

Middel, R., Coghlan, D., Coughlan, P., Brennan, L., y McNichols, T. (2006). Action research in collaborative improvement. *International Journal of Technology Management*, vol. 33, núm. 1, p. 1-1.

Milgrom, P.; Roberts, J. (1993). *Economía, organización y gestión de la empresa*. Ariel. Barcelona.

Ministerio de Administraciones Públicas - Ministerio de la Presidencia (2004). *Guía de la autoevaluación para la Administración Pública. Modelo EFQM de Excelencia*, cuarta edición. MM.AA.PP. Madrid.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2005): *Plan director de la cooperación española 2005-2008*, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (MAEC), Madrid.

Mintzberg, H. (1991). *Mintzberg y la dirección*. Díaz de Santos. Madrid.

Mintzberg, H. (1992). *El poder en la organización*. Ariel Economía. Barcelona.

Moreno, J. (2007). *Guía para la aplicación del Modelo EFQM de Excelencia en entidades de acción social*. Fundación Luis Vives. Madrid.

Naciones Unidas (2003). *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts*. United Nations Publications. Department of Economic and Social Affairs. Nueva York.

Nandhakumar, J.; Jones, M.R. (2002). "Development gain? Participant observation in interpretative management information systems research", *Qualitative Research*, vol. 2, núm. 3, p. 323-341.

Navas, J.E.; Guerras, L.A. (1998). *La dirección estratégica de la empresa. Teoría y aplicaciones* (2ª ed.). Civitas. Madrid.

NORAD (1990). *The Logical Framework Approach (LFA). Handbook for Objectives-Oriented Planning: Second Edition*. Grupo de Trabajo en Metodología, Agencia Noruega para la Cooperación al Desarrollo (NORAD), Samset & Stokkeland Consulting, A.S. Oslo.

Orden AEI 1303/2005, de 27 de abril, por la que se regulan las bases para la concesión de subvenciones a organizaciones no gubernamentales de desarrollo, para la realización

de intervenciones en materia de cooperación internacional para el desarrollo. *Boletín Oficial del Estado*, 12 de mayo de 2005, núm. 113, p.16139.

Ortega, M.L. (1994). *Las ONGD y la crisis del desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica*. Colección Cooperación y Desarrollo. IEPALA editorial. Madrid.

Ortiz, J.M. (1995). *La hora de la ética empresarial*. McGraw-Hill. Madrid

Oster, S. (1995). *Strategic management for non profit organizations*. Oxford University Press. Nueva York.

Paton, R.; Cornforth, C. (1992). What's different about managing in voluntary and non-profit organizations? En BATSLEER, C. et al. (ed.): *Issues in Voluntary and Non-profit Management*. Addison-Wesley Publishing Company, p. 36-46.

Powell, W.W.; Steinberg, R. (2006). *The Nonprofit sector: a research handbook*. Yale University Press, 2ª ed.. New Haven.

PPVE (2000). *Código ético de las organizaciones de voluntariado*. Plataforma para la promoción del voluntariado en España. Madrid.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). *El fomento de la capacidad: Empoderamiento de las personas y las instituciones. Informe Anual 2008*. PNUD. Nueva York.

QSTG (1998). A "White Paper" on Quality in the Voluntary Sector. Quality Standards Task Group. NCVO. Londres.

QSTG (2000). *In Pursuit of Excellence: Measuring Quality in the Voluntary Sector*. NCVO. Londres

QSTG (2001a). *Evaluating Quality in the Voluntary Sector – Report of a Voluntary Sector Quality Assurance Pilot Project*. NCVO. Londres

QSTG (2001b). *Excellence in View: A guide to the EFQM Excellence Model for the voluntary sector*. NCVO. Londres.

QSTG (2001c). *Quality Matters: Funders and Quality in the Voluntary Sector*. NCVO. Londres

QSTG, CES y The Centre for Voluntary Action Research at Aston Business School (2003). *The Adoption and Use of Quality Systems in the Voluntary Sector. A Literature Review*. NCVO. Londres

QSTG, CES y The Centre for Voluntary Action Research at Aston Business School (2004). *Getting Ready for Quality – Learning from Experience. A practical Approach*. NCVO y Charities Evaluation Services. Londres

Rebolons, M. (2000). *Quand les ONG du Nord pratiquent l'amour libre avec les ONG du Sud*. Cuarto Intermedio. Cochabamba. Bolivia.

Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial. *Boletín Oficial del Estado*, 6 de febrero de 1996, núm. 32, p. 3929.

Resolución de 14 de marzo de 2007, de la Presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional, por la que se ordena la publicación de la concesión de acreditaciones como Organización No Gubernamental de Desarrollo Calificadas. *Boletín Oficial del Estado*, 4 de abril de 2007, núm. 81, p. 14711.

Resolución de 28 de febrero de 2006, de la Presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional, por la que se convocan subvenciones a las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo para la realización de Convenios de cooperación al desarrollo. *Boletín Oficial del Estado*, 14 de marzo de 2006, núm. 62, p. 10209.

Resolución de 28 de octubre de 2005, de la Presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional, por la que se publica la concesión de acreditaciones como Organización No Gubernamental de Desarrollo Calificada. *Boletín Oficial del Estado*, 17 de noviembre de 2005, núm. 275, p. 37600.

Resolución de 6 de junio de 2007, de la Presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional, por la que se convocan subvenciones a las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo para la realización de Convenios de cooperación al desarrollo. *Boletín Oficial del Estado*, 27 de junio de 2007, núm. 153, p. 27699.

Rey, F. (2007). "Búsqueda de la calidad en acción humanitaria. El papel de la tecnología", *Cuadernos internacionales de tecnología para el desarrollo humano*, núm. 6, junio 2007. Ingeniería sin Fronteras, p. 1 – 9.

Sajardo, A. (1996). *Análisis económico del sector no lucrativo*. Tirant lo Blanch. Valencia.

Salamon, L. (1987). Partners in public service: the scope and theory of government nonprofit sector relations. En Powell, W. (ed.): *The nonprofit sector. A research handbook*. Yale University Press. New Haven.

Salamon, L.M. (2007). *Out of the shadows: Putting Civil Society on the Economic Map of the World*. OECD Forum on Statistics, Knowledge and Policy. Estambul.

Salamon, L.M., Sokolowski, S.W., y Asociados (2004). *Global civil society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, vol. 2. Kumarian Press. Bloomfield.

Salamon, L.M.; Anheier, H.K.; List, R.; Toepler, S.; Sokolowski, S.W. y asociados (1999). *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Johns Hopkins Center for Civil Society Studies. Baltimore.

Salinas, F. (coord.), Rubio, M.J. y Cerezo, I. (2001). *La evolución del Tercer Sector hacia la Empresa Social*. Plataforma para la promoción del voluntariado en España. Madrid.

Sánchez, G. (1990). *La contabilidad en las entidades sin finalidad lucrativa*. Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas. Madrid.

SEKA/EO (2003). *El Octógono. Instrumento para evaluar fortalezas y debilidades de las ONGs*. Departamento de cooperación con ONG y asistencia humanitaria. Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI). Estocolmo.

Sphere Project (2004). *Manual Esfera. Carta Humanitaria y normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre*. Sphere Project. Ginebra.

Stake, R.E. (2000). "Case studies", en Denzin, N.K.; Lincoln, Y.S. (Ed.), *Handbook of qualitative research*. Sage, Londres, p. 435-454.

Strauss, A.L.; Corbin, (1990). *Basics of qualitative research: grounded theory procedures and techniques*. Sage, Newbury Park, California (existe 2ª edición: 1998).

SustainAbility The Global Compact, United Nations Environment Programme (2005). *La ONG del siglo XXI. En el mercado por el cambio*. ECODES. Zaragoza.

Torrubiano, J. et al. (2005). *Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local. Guía I: marco competencial de las entidades locales: el pacto local y la descentralización de competencias. Principales instrumentos para la excelencia en la gestión*. Ministerio de administraciones públicas. Madrid.

Urgoiti, A.; De Geoffroy, V. y Rey, F. (2007). *Las prácticas de los actores humanitarios españoles en materia de evaluación y procesos de aseguramiento de la calidad*. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), Madrid.

Van Pachterbeke, I. (1999a), *Certification ISO 9000: quel intérêt pour l'économie sociale d'insertion*. Administration et Gestion pour l'Économie Sociale (AGES). Lieja.

Van Pachterbeke, I. (1999b). "La gestión de la qualité dans les entreprises sociales". *Journée d'étude organisée par l'Institut de Formation Sociale*. Luxemburgo.

Vernis, A. (2001). "Los diferentes elementos de la rendición de cuentas en las organizaciones no lucrativas", en *La Transparencia de la solidaridad*. Comunidad de Madrid y Fundación Lealtad. Madrid. Vernis, A. et al (2004). *Los retos en la gestión de las organizaciones no lucrativas*. Granica. Barcelona.

Verschuren, P.J.M. (2003). "Case study as a research strategy: some ambiguities and opportunities", *International Journal of Social Research Methodology*, vol. 6, núm. 2, p. 121-139.

Voss, C.; Tsikriktsis, N.; Frohlich, M. (2002). "Case research in operations management", *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 22, núm. 2, p. 195-219.

Walsham, G. (1995). "Interpretative case studies in IS research: nature and method", *European Journal of Information Systems*, vol. 4, núm. 2, p. 74-81.

Wise, D. E. (1997): Size and administration costs in the voluntary sector: a note, *Financial Accountability & Management*, vol. 13, núm. 1, p. 81-88.

Yáñez-Barnuevo, A. (1998): Naturaleza de las ONGD. En Lombardo, M.A.; García, T. (ed.): *La cooperación para el desarrollo en Iberoamérica*. Fundación Pablo Iglesias. AECI. Madrid.

Yin, R.K. (1989). *Case study research: design and methods*. Sage, Newbury Park, California (existe 2ª edición: 1994).

Zieglé, C. (2007). "La gestión de la calidad en las ONGs en Francia", en *Jornada de expertos sobre "El presente y el futuro de los sistemas de calidad en el sector de las ONGD"*, (Madrid, 24 enero, 2007).